

**KEDUDUKAN HUKUM “ SEGEL TANAH” SEBAGAI ALAT BUKTI TERTULIS
UNTUK PENDAFTARAN TANAH PERTAMA KALI**

TESIS

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagai Persyaratan Memperoleh
Gelar Magister Kenotariatan (M.Kn)**



**GRACE WELDA
176010202111028**

**KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN PERGURUAN TINGGI
PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2019**

RINGKASAN

Grace Welda, Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, **KEDUDUKAN HUKUM "SEGEL TANAH" SEBAGAI ALAT BUKTI TERTULIS UNTUK PENDAFTARAN TANAH PERTAMA KALI**, Dr. Iwan Permadi, S.H., M.Hum., Dr. Supriyadi, S.H., M.Hum., MKn

Penulis membahas tentang kedudukan hukum segel tanah sebagai alat bukti tertulis untuk pendaftaran tanah pertama kali. Banyaknya permasalahan terkait tumpang tindih kepemilikan atas lahan di Kota Balikpapan diakibatkan mudahnya masyarakat dalam membuat segel tanah sebagai bukti penguasaan fisik atas tanah dan pengantar untuk pengurusan sertifikat tanah. Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan studi dokumen. Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui kedudukan hukum segel tanah setelah diterbitkannya peraturan daerah terkait IMTN sebagai pengganti segel tanah. Oleh karena itu pembahasan yang pertama terkait rasio legis diterbitkannya IMTN adalah Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan dalam hal ini Kepala Badan Pertanahan Nasional telah menerbitkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan, berpedoman dari peraturan tersebut maka dikeluarkannya surat edaran nomor 591/2060/Perkot-Ptnh/2011 tentang Pemberitahuan Pemberlakuan Izin Membuka Tanah Negara oleh Walikota Balikpapan. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara selaras atau sinkron dengan peraturan terkait penguasaan terhadap tanah negara serta pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam hal turut serta melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali. Selanjutnya yang kedua terkait kedudukan hukum segel tanah untuk pendaftaran tanah pertama kali telah ditertibkan oleh Surat Izin Membuka tanah Negara yang didasarkan pada Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang IMTN.

SUMMARY

Grace Welda, Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya,
**KEDUDUKAN HUKUM "SEGEL TANAH" SEBAGAI ALAT BUKTI TERTULIS
UNTUK PENDAFTARAN TANAH PERTAMA KALI**, Dr. Iwan Permadi, S.H.,
M.Hum., Dr. Supriyadi, S.H., M.Hum., MKn

The author discusses the legal position of land seals as written evidence for the first land registration. The many problems related to overlapping ownership of land in Balikpapan City are due to the ease of the community in making land seals as proof of physical control of land and an introduction to the management of certificates of land rights. The type of research used is normative research with a legal approach and document study. The purpose of this study was to find out and analyze the legal position of land seals after the issuance of IMTN related regional regulations in lieu of land seals. Therefore, the first discussion concerning the logical ratio of IMTN issuance is Presidential Decree No. 34 of 2003 concerning National Policy in the Land Sector in this case the Head of the National Land Agency has issued a Decree of the Head of National Land Agency No. 2 of 2003 concerning Norms and Standards of Government Authority Management Mechanisms in the Land Sector, based on these regulations, the issuance of circular letter number 591/2060 / Perkot-Ptnh / 2011 concerning Notification of the Application of Permit for Opening State Land by the Mayor of Balikpapan. Regional Regulation Number 1 Year 2014 concerning Licensing to Open State Land is in harmony or synchronous with regulations relating to control of state land and delegation of authority from the central government to regional governments in terms of participating in the first land registration activities. Furthermore, the second one concerning the legal position of land seals for land registration for the first time has been regulated by a License to Open State land based on Regional Regulation No. 1 of 2014 concerning IMTN

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan hanya kepada kehadiran Tuhan Yang Maha Esa karena kebaikan, rahmat, dan anugerah-Nya yang tiada henti sehingga penulis dapat sampai pada tahap ini, yakni dengan selesainya penulisan Tesis ini.

Terima kasih penulis sampaikan kepada:

1. Welhelmus Meligun S.H., M.H. dan Maria Yulida selaku kedua orang tua saya.
2. Bapak Dr. Ali Safa'at, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
3. Bapak Dr. Imam Kuswahyono, S.H., M.Hum. selaku Kepala Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Brawijaya.
4. Bapak Dr. Iwan Permadi, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Utama, atas bimbingan dan motivasinya.
5. Bapak Dr. Supriyadi, S.H., M.Hum., MKn selaku Dosen Pembimbing Kedua, atas bimbingan, kesabaran, serta saran- sarannya.
6. Pihak-pihak lain yang turut membantu selesainya penulisan tesis ini.

Penulis berharap penulisan tesis ini dapat dikembangkan dan bermanfaat bagi pengembangan Ilmu hukum di Indonesia.. Namun, penulisan tesis ini masih jauh dari kata sempurna, sehingga segala masukan maupun kritik akan selalu penulis harapkan untuk memperbaiki penulisan tesis ini.

Malang, 11 Juli 2019

Grace Welda
NIM 176010202111028

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	ii
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iii
RINGKASAN.....	iv
SUMMARY.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL.....	ix
DAFTAR LAMPIRAN.....	x
Bab I : Pendahuluan.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Rumusan Masalah.....	11
1.3 Tujuan Penelitian	11
1.4 Manfaat Penelitian	12
1.4.1....Manfaat Teoritis	12
1.4.2....Manfaat Praktis	12
1.5 Kerangka Teoritik.....	13
1.5.1 Teori Pembuktian.....	13
1.5.2 Teori Kepastian Hukum.....	15
1.5.3 Teori Kewenangan.....	17
1.6 Definisi Konseptual.....	20
1.7 Orisinalitas Penelitian / Penelitian Terdahulu.....	21
Bab II : Kajian Pustaka.....	24
2.1 Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah.....	23
2.2 Tinjauan Umum Tentang Alat Bukti.....	33
2.3 Tinjauan Umum Tentang Tanah Negara.....	38
Bab III : Metode Penelitian.....	50
3.1 Jenis Penelitian	50
3.2 Metode Pendekatan Penelitian.....	50
3.3 Jenis dan Sumber Bahan Hukum	52
3.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	53
3.4.1 Bahan Hukum Primer	54
3.4.2 Bahan Hukum Sekunder	54

3.4.3	Bahan Hukum Tersier.....	55
3.5	Teknik Analisis Bahan Hukum	55
Bab IV	: Hasil dan Pembahasan	57
4.1.	Rasio Legis diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Izin Membuka Tanah Negara oleh Pemerintah Daerah Kota Balikpapan	57
4.1.1.	Dasar Diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara oleh Pemerintah Daerah Kota Balikpapan	57
4.1.2	Kewenangan Pemerintah Daerah Untuk Menerbitkan Surat Izin Membuka Tanah Negara	65
4.1.3	Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Izin Membuka Tanah Negara dalam kaitannya dengan Peraturan Perundang- Undangan Terkait Pendaftaran Tanah	68
4.2.	Kedudukan Hukum Segel Tanah Sebagai Alat Bukti Tertulis Untuk Pendaftaran Tanah Pertama Kali.....	76
4.2.2.	Segel Tanah Sebagai Bukti Tertulis Penguasaan Hak Atas Tanah	76
4.2.2	Permasalahan Segel Tanah Di Kota Balikpapan.....	82
4.1.3	Segel Tanah Sebagai Alat Bukti Tertulis Untuk Pendaftaran Tanah Pertama Kali Setelah Diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara.....	86
Bab V	: Penutup	92
5.1	Kesimpulan	92
5.2	Saran.....	93

Daftar Pustaka

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Orisinalitas Penelitian/ Penelitian Terdahulu	22

DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
Lampiran 1. Copy Surat Segel Tanah	100
Lampiran 2. Copy Surat Izin Membuka Tanah Negara.....	101

BAB I PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Tanah memiliki fungsi dan kedudukan yang sangat penting dalam berbagai kehidupan, terlebih lagi sebagai tempat bermukim/perumahan. Maraknya pembangunan diberbagai bidang kehidupan menyebabkan tanah menjadi komodisi yang mempunyai nilai ekonomi yang sangat tinggi dan sulit dikendalikan. Kondisi demikian ,terutama diakibatkan oleh kebutuhan lahan yang terus meningkat dengan sangat pesat sementara ketersediaannya terbatas sehingga tidak jarang menimbulkan konflik pertanahan baik berupa konflik kepemilikan, maupun konflik yang menyangkut penggunaan/peruntukan tanah itu sendiri.¹

Kewenangan terhadap pengelola sumber daya tanah ada pada penyelenggara negara (Pemerintah). Tanah meliputi tanah yang sudah ada haknya maupun terhadap tanah yang belum ada haknya. Pelaksanaan kewenangan negara di sini lebih luas terhadap tanah-tanah yang belum dilekati oleh suatu hak.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) menentukan bahwa “ Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat”. Kata-kata “dikuasai”² inilah yang melahirkan konsep hak menguasai Negara atas sumber daya Agraria Indonesia. Pengertian “dikuasai” oleh Negara bukan berarti “dimiliki”, melainkan hak-hak yang berwenang diberikan kepada Negara sebagai organisasi penguasa dari bangsa Indonesia, pada tingkat yang tertinggi untuk:

1. Mengatur serta menyelenggarakan penguasaan, peruntukan, persediaan serta pemeliharaannya;

¹Adrian Sutedi, ***Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya***, (Jakarta; Sinar Grafika, 2017), hlm. 22

² H. Ali Achmad Chomzah, ***Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*** (Jakarta; Jilid 1, Prestasi Pustaka, 2004), hlm. 2

2. Mengatur serta menentukan hak-hak yang dapat dimiliki atas (bagian dari) air, bumi, dan ruang angkasa itu;
3. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-perorangan dan perbuatan-perbuatan hukum yang menyangkut air, bumi dan ruang angkasa.

Isi wewenang Negara yang bersumber pada hak menguasai air, bumi dan kekayaan alam yang ada di dalamnya oleh Negara semata-mata "bersifat publik" dan digunakan untuk kemakmuran rakyat. Semua kebijakan pemerintah di dalam bidang agraria yang telah dituangkan di dalam bentuk peraturan perundang-undangan harus meningkatkan kemakmuran, kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya.³ Hak menguasai tanah oleh Negara dipegang oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah dapat mempunyai hak tersebut apabila ada pelimpahan dalam wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah (tugas pembantuan / *madebewind*).

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 No. 104, Tambahan Lembaran Negara No. 2043) yang selanjutnya disebut UUPA, penguasaan tanah-tanah Negara diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah - Tanah Negara (Lembaran Negara Tahun 1953 Nomor 14, Tambahan Lembar Negara Nomor 362) yang selanjutnya disebut Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 antara lain memuat tentang ketentuan - ketentuan khusus mengenai Daerah Swatantra, yaitu bahwa kepada Daerah Swatantra dapat diberikan penguasaan atas Tanah Negara oleh Menteri Dalam Negeri, dengan tujuan untuk kemudian diberikan kepada pihak lain dengan sesuatu hak menurut ketentuan Menteri Dalam Negeri (sekarang Badan Pertanahan Nasional).⁴ Terkait mengenai Daerah Swatantra , hal tersebut tercantum pada ketentuan Pasal 2 ayat (4) " selanjutnya disebut sebagai UUPA, yang tertulis sebagai berikut :

³ Muhammad Bakrie, "***Hak Menguasai Tanah oleh Negara (Paradigma Baru untuk Reforma Agraria)***"(Malang: UB Press, 2011)hlm. 5.

⁴ Supriyadi, ***Aspek Hukum Tanah Aset Daerah Menemukan Keadilan, Kemanfaatan, dan Kepastian Eksistensi Tanah Aset Daerah***, (Jakarta : Prestasi Pustaka , 2010), hlm 7

“(4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah - daerah, Swatantra, dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.”

Wewenang Negara yang bersumber pada hak menguasai tanah oleh Negara dipegang oleh Pemerintah Pusat, sehingga bersifat sentralistik. Pemerintah Daerah dapat mempunyai wewenang tersebut apabila ada pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah (tugas pembantuan). Sejak jatuhnya Orde Baru, gelombang reformasi melanda Negara Indonesia yang menuntut diadakannya perubahan dalam segala tatanan kehidupan bernegara. Salah satu dampaknya adalah berakhirnya suatu era pemerintahan yang bersifat sentralistik menjadi pemerintahan yang desentralistik yang menitik-beratkan kepada otonomi daerah. Otonomi daerah dapat diartikan bahwa Pemerintah Daerah diberi otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat, sebagaimana secara tegas dinyatakan dalam Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945.⁵

Penguasaan tanah negara dalam kaitannya Daerah Swatantra diatur dalam ketentuan pasal 1 Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 ; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158 tentang Larangan Pemakaian Tanah Negara Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya yang tertulis pada ayat 4 berikut:

Penguasa Daerah ialah:

- a. Untuk daerah-daerah yang tidak berada dalam keadaan bahaya seperti yang dimaksudkan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 23 tahun 1959 (Lembaran Negara tahun 1959 No.139): “Bupati atau Walikota/Kepala Daerah yang bersangkutan, sedang untuk Daerah Tingkat I Jakarta Raya : Gubernur/Kepala Daerah JakartaRaya”;
- b. Untuk daerah-daerah yang berada dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil, darurat militer atau keadaan perang,

⁵ Muhammad Bakrie. *Op.Cit*, hlm. 48

c. masing-masing Penguasa Darurat Sipil Daerah, Penguasa Darurat Militer Daerah atau Penguasa Perang Daerah yang bersangkutan, seperti yang dimaksudkan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 23 tahun 1959 (Lembaran Negara tahun 1959 No.139).

Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3696) yang selanjutnya disebut PP 24 Tahun 1997 mengatur pembuktian kepemilikan hak atas tanah, menyatakan bahwa di dalam rangka memperoleh kebenaran sebuah data yuridis bagi hak yang baru dan untuk keperluan pendaftaran hak maka dalam pembuktiannya dilakukan dengan penetapan pemberian hak dari pejabat yang memiliki wewenang memberikan hak kepada yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak itu berasal dari tanah negara atau tanah Hak Pengelolaan. Penetapan pejabat berwenang mengenai pemberian hak atas tanah Negara dapat dikeluarkan secara individual, kolektif ataupun secara umum.⁶

Selanjutnya berdasarkan pasal 9 ayat (2) angka 2a Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan disebutkan bahwa : " Dalam setiap permohonan hak , pemohon harus menyampaikan keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik :

- a. Dasar penguasaan atau alas hak , dapat berupa sertifikat, girik, surat kavling, surat-surat bukti pelepasan hak, dan pelunasan tanah dan rumah atau tanah yang dibeli dari pemerintah , putusan pengadilan, akta PPAT , akta pelepasan dan surat - surat bukti perolehan tanah lainnya :
- b. Letak, batas-batas , dan luas ;
- c. Jenis penggunaan tanah (pertanian atau non pertanian);

⁶ Boedi Harsono I, ***Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya***, (Jakarta; Djambatan, 2003), hlm. 474.

- d. Rencana penguasaan tanah;
- e. Status tanahnya (Tanah Hak atau Tanah Negara)”

Permohonan hak tersebut diajukan kepada Menteri melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Setelah Kepala Kantor Pertanahan menerima permohonan tersebut, selanjutnya memerintahkan kepada Panitia Pemeriksa Tanah A untuk memeriksa permohonan hak dilapangan, dan hasilnya dituangkan dalam Risalah Pemeriksaan Tanah. Setelah mempertimbangkan pendapat dari Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah atau pejabat yang ditunjuk atau Panitia Pemeriksaan Tanah A, maka Kepala Kantor menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak Milik Atas Tanah yang dimohon. Apabila kewenangan pemberian hak menjadi kewenangan Kantor Wilayah BPN, maka Kepala Kantor menyampaikan permohonan tersebut kepada Kepala Kantor Wilayah BPN dengan disertai pendapat dan pertimbangan.⁷

Dalam rangka menyikapi bergulirnya reformasi khususnya di bidang pertanahan, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia menetapkan Ketetapan MPR RI Nomor : IX/MPR/2001, tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Dalam menetapkan prinsip-prinsip pembaruan dan pengelolaan sumber daya alam, dinyatakan dalam Pasal 4 huruf 1, bahwa kebijakan pelaksanaan desentralisasi tersebut, berupa: Pembagian kewenangan di tingkat Nasional, Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan Desa atau yang setingkat, berkaitan dengan lokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam, yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Dalam rangka menindaklanjuti perintah TAP MPR Nomor: IX/MPR/2001 tersebut telah dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan, ada 9 (sembilan) kewenangan pemerintah di Bidang Pertanahan dilaksanakan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota, antara lain:

1. Pemberian ijin lokasi;

⁷Tanjung Nugroho Akur Nurasa, ***Permasalahan Surat Ijin Memakai Tanah Negara sebagai "Alas Hak" Dalam Pendaftaran Tanah Di Kota Tarakan***, (Yogyakarta, Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2014), hlm 29

2. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
3. Penyelesaian sengketa tanah garapan;
4. Penyelesaian mengenai masalah ganti rugi serta santunan tanah untuk pembangunan;
5. Penetapan subyek serta obyek redistribusi tanah, dan ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee;
6. Penetapan dan penyelesaian tanah ulayat;
7. Pemanfaatan dan penyelesaian tanah kosong;
8. Pemberian ijin membuka tanah;
9. Perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota.

Guna keseragaman administrasi oleh pemerintah dalam hal ini Kepala Badan Pertanahan Nasional telah menerbitkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan yang Dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, norma tersebut menindaklanjuti sekaligus menjadi pedoman untuk 9 (sembilan) kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.⁸

Berdasar keputusan tersebut, maka menjadi dasar bagi Kota Balikpapan untuk membuat suatu Peraturan Daerah di bidang pertanahan dengan berasaskan otonomi daerah yang menganut asas desentralisasi yang memberikan wewenang kepada masing-masing daerah untuk dapat mengurus rumah tangga daerahnya sendiri, melalui diundangkannya Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara yang selanjutnya disebut Perda IMTN.

Membaca dari banyak pemberitaan media, serta melihat banyak dan seringnya realita yang terjadi di masyarakat wilayah Kalimantan Selatan khususnya di Kota Balikpapan terkait permasalahan penguasaan atau kepemilikan tanah maupun lahan sangat memprihatinkan. Biasanya tanah-tanah milik negara yang telah dikuasai dan digarap oleh masyarakat

⁸**Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003** tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan

memiliki bukti surat keterangan tanah dari kepala desa atau lurah sebagai bukti awal sebelum bersertipikat. Penguasaan tanah atau lahan sebagian besar ditunjukkan dengan selemba kertas bermaterai yang biasa disebut "segel tanah", proses pembuatan segel tanah ini pun kebanyakan dilakukan dengan cara melalui para Aparatpemerintahan Desa, surat tanah ini, yang nama sebenarnya adalah Surat Keterangan Penguasaan Fisik Bidang Tanah, menerangkan penguasaan tanah atau lahan oleh yang bersangkutan.

Kantor pertanahan sering kali tidak mengecek status lahan/tanah tersebut kepada kecamatan atau wilayah setempat untuk bisa mengeluarkan sertifikat, dan yang lebih parah lagi kantor pertanahan dapat mengeluarkan sertifikat ganda, dimana sebelumnya di obyek yang sama sudah ada sertifikatnya. Hal ini disebabkan karena banyaknya pemohon serta kurangnya Sumber Daya Manusia yang berkompeten secara maksimal dalam melakukan pelayanan administrasi khususnya di bidang pertanahan. Segel tanah di Kota Balikpapan juga menjadi salah satu masalah pertanahan karena sering diajukan ke pengadilan. "Ada celah dalam terjadinya sengketa lahan, baik kepemilikan tanah dalam bentuk segel tanah maupun sertifikat yang kerap tak menjamin bahwa kantor pertanahan secara ajaib dapat mengeluarkan sertifikat tanah yang sebelumnya tanah tersebut telah ada sertifikatnya. Lahan tersebut tidak bermasalah. Dimana banyak peluang menggugat, apalagi jika pemilik tanah palsu bisa melakukan pembuktian terbalik, salah satu yang menjadi peluang terjadinya tumpang tindih lahan, seperti tak dipeliharanya lahan ang sudah dikuasai. Selain itu, pengecekan bukti yuridis yang berkaitan dengan surat-surat klausul kepemilikan tanah. Apalagi banyak calon pembeli tanah yang tak mengerti maksud surat yuridis yang digunakan dalam akta ual beli (AJB). Dari hasil data yang di dapat di Kantor pertanahan Jika dihitung sekitar tiga tahun terakhir, rata-rata jumlah pengaduan sengketa lahan mencapai 30 berkas per tahun". Akibatnya adalah seringnya muncul sengketa tanah/lahan dikarenakan pengeluaran segel tanah yang terlalusering,serta terjadi tumpang tindih satu sama lain.

Bila menelisik permasalahan ini, terlihat dengan jelas tidak efisien dan tegasnya aturan pemerintah terkait penguasaan dan kepemilikan tanah.⁹

Surat segel tanah atau bukti penguasaan fisik atas tanah yang diakui oleh pemerintah dan masyarakat di kota Balikpapan sebagai salah satu alat bukti dalam pengajuan sertipikat hak milik. Untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum sesuai dengan Undang-undang Pokok Agraria, maka dapat dikatakan sertifikat merupakan hal yang penting untuk menjamin kepastian hukum.

Dengan diterbitkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria di dalam Pasal 19 menyatakan untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pendaftaran tersebut meliputi:

- a) Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah
- b) Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut
- c) Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.¹⁰

Menindaklanjuti pengaturan pertanahan yang diamanatkan oleh UUPA dan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemilik tanah, maka pemerintah melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia

⁹Berdasarkan fakta riil yang penulis ambil dalam Penelitian Tesis yang ditulis oleh Ifah Annisa Permatasari dengan judul Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Berdasarkan Alat Bukti Segel Tanah (Dalam Rangka Penerapan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Izin Membuka Tanah Negara) Mahasiswa Program Pasca Sarjana Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang. Dengan studi penelitian empiris dan lokasi penelitian di kota Balikpapan, mengkaji fakta dilapangan yaitu bahwa Segel tanah merupakan bukti penguasaan hak yang di tandatangani oleh pemiliknya kemudian RT, saksi-saksi dan dikuatkan oleh lurah dan camat untuk peregristrasian, dimana antara kecamatan atau kelurahan tidak berhubungan dengan kantor pertanahan, karena pada umumnya subyek hukum yang ingin memperoleh suatu bidang tanah pasti menanyakan status tanah tersebut ke kantor pertanahan, bukan pada kecamatan/kelurahan. Terkait wawancara yang dilakukan oleh penulis terdahulu dengan Bapak Ahmad Syarifuddin, Kepala Seksi Sengketa, Kantor Badan Pertanahan Nasional Balikpapan, pada tanggal 10 April 2015.

¹⁰ Sriyatmi Erna , Waskito, **Pendaftaran Tanah**, (Jakarta; Pusat Pendidikan Dan Pelatihan Kementrian Agraria Dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional, 2015), hlm. 1.

sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 UUPA. Oleh karena itu Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi dibidang pertanahan.¹¹ Berdasarkan ketentuan tersebut, setiap peralihan, hapusnya maupun pembebanannya dengan hak-hak lain terhadap hak milik wajib didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pendaftaran atau sertifikasi tanah yang dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria bertujuan untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, dan untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.¹² Penyelenggaraan pendaftaran tanah khususnya untuk pendaftaran pertama kali dilaksanakan dengan 2 (dua) cara yaitu pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.¹³

Setelah terbitnya Surat Edaran Nomor 591/2060/Perkot-ptnh/2011 yang dikeluarkan oleh Walikota Balikpapan per tanggal 1 Januari 2012 maka surat edaran tersebut disempurnakan dengan diterbitkannya Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara untuk kemudian diturunkan peraturan pelaksanaannya melalui Peraturan Walikota Kota Balikpapan Nomor 33 Tahun 2017 tentang Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara. Peraturan Daerah ini termasuk dalam kategori yang menjadi terobosan baru dalam peraturan agraria untuk mengurangi terjadinya tumpang tindih kepemilikan atas lahan yang umumnya terjadi di Kalimantan Timur khususnya Kota Balikpapan. Sejak tahun 2014 atau sejak setelah Peraturan Daerah tersebut diundangkan maka Pemerintah Kota Balikpapan

¹¹A. P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, (Bandung; Mandar Maju, 2009), hlm. 79.

¹² Justisia Pradnya Paramita, *Politik Hukum Di Bidang Pendaftaran Tanah, Dalam Samun Ismaya, Hukum Administrasi Pertanahan*, (Yogyakarta; Graha Ilmu, 2013), hlm. 93.

¹³*Ibid.*, hlm. 28.

telah melarang pejabat untuk menerbitkan segel tanah dan menggantinya dengan Izin Membuka Tanah Negara. Banyaknya permasalahan terkait tumpang tindih kepemilikan atas lahan umum di Kota Balikpapan diakibatkan mudahnya masyarakat dalam membuat segel tanah sebagai bukti awal kepemilikan lahan dan pengantar untuk pengurusan sertipikat hak atas tanah.

Pada dasarnya IMTN dan segel tanah adalah sama, yakni sama-sama sebagai alas hak atas tanah sebagai bukti awal kepemilikan lahan dan pengantar sertipikat hak atas tanah. Namun IMTN lebih taat administrasi dikarenakan penerbitannya harus mengajukan permohonan kepada Kantor Pemerintah Kota dan surat izin tersebut dikeluarkan oleh Pemerintah, berbeda dengan segel tanah yang dibuat oleh perorangan dengan diketahui oleh camat.

Adanya IMTN ini tentu diharapkan akan lebih menjamin kepastian hukum serta tertib hukum dalam pendaftaran tanah dengan menimbang¹⁴ :

1. Bahwa kegiatan membuka dan/atau memanfaatkan tanah negara di Kota Balikpapan berkembang dengan pesat sehingga dibutuhkan pengaturan perizinan di bidang pertanahan yang tidak hanya mampu menumbuhkan iklim investasi, tetapi juga berpihak kepada kesejahteraan masyarakat dan tetap menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup;
2. Bahwa kegiatan atau usaha yang dilakukan dengan membuka memanfaatkan tanah negara harus berdasarkan pada prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat, kesesuaian dengan rencana tata ruang yang berlaku, daya dukung dan daya tampung lingkungan, serta kemampuan fisik tanah itu sendiri;
3. Bahwa Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 8 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan sehingga perlu dilakukan penyesuaian;

¹⁴**Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014** Tentang Izin Membuka Tanah Negara

4. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Izin Membuka Tanah Negara

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas maka dalam hal ini penulis mengangkat isu hukum terkait bukti penguasaan atas tanah berupa segel tanah mengenai kedudukan nya setelah diterbitkannya peraturan daerah tentang IMTN sebagai pengganti segel tanah, serta menganalisis terkait sinkronisasi antara peraturan perundang-undangan terkait pendaftaran tanah dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Izin Membuka Tanah Negara ,yang ditarik oleh penulis untuk melakukan penelitian dengan judul :

KEDUDUKAN HUKUM "SEGEL TANAH" SEBAGAI ALAT BUKTI TERTULIS UNTUK PENDAFTARAN TANAH PERTAMA KALI

1.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang sebagaimana yang diuraikan diatas maka permasalahan yang diteliti adalah :

1. Apa rasio legis diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara oleh Pemerintah Daerah Kota Balikpapan ?
2. Bagaimana kedudukan hukum segel tanah sebagai alat bukti tertulis untuk pendaftaran tanah pertama kali setelah diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara ?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan dari penelitian ini yang hendak dicapai antara lain:

1. Untuk menganalisis dan menemukan rasio legis diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara oleh Pemerintah Daerah Kota Balikpapan.
2. Untuk menganalisis dan menemukan kedudukan hukum segel tanah sebagai alat bukti tertulis untuk pendaftaran tanah pertama kali setelah diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Adapun Penelitian ini diharapkan dapat memberikan dampak yang positif dalam menambah pengetahuan dan wawasan hukum di Indonesia baik secara teoritis maupun praktis. Adapun manfaat tersebut adalah :

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan hasil kajian penelitian tesis ini dapat melengkapi bahan referensi dan menjadi sumber bacaan dan pengetahuan bagi pemangku kepentingan serta para akademisi terkait permasalahan penguasaan atau kepemilikan tanah maupun lahan yang terjadi di Indonesia khususnya di kota Balikpapan , mengenai kedudukan hukum alat bukti penguasaan atas tanah yang di sebut segel tanah sampai diterbitkannya IMTN sebagai pengganti segel dengan ketentuan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara dan Peraturan Walikota Kota Balikpapan Nomor 33 Tahun 2017 tentang Peraturan Pelaksana Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara, dalam hal ini untuk pendaftaran tanah pertama kali.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah diharapkan tesis ini dapat menjadi bahan referensi bagi setiap organ penting yang terdapat di dalam Pemerintah Daerah khususnya di Kota Balikpapan agar dapat mengajak dan mendorong masyarakat Kota Balikpapan untuk mendaftarkan kepemilikan segel tanah untuk ditingkatkan bukti kepemilikan hak nya menjadi Sertifikat agar mengurangi jumlah tumpang tindihnya kepemilikan hak atas tanah di Kota Balikpapan.
- b. Bagi Badan Pertanahan Nasional, selaku yang berwenang dalam penyelenggara pendaftaran tanah agar tesis ini dapat menjadi masukan untuk lebih tertata baik dalam segi administrasi dan pelaksanaannya diharapkan bisa mengantisipasi terjadinya sertipikat ganda melalui kepemilikan alat bukti hak tertulis baik berupa segel tanah ataupun IMTN.
- c. Bagi Masyarakat, agar dapat lebih memperhatikan segala bentuk kebijakan yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah terkait terutama kebijakan di bidang pertanahan agar jaminan kepastian

- d. hukum dapat didapatkan melalui cara dan proses yang benar dan mengetahui pentingnya melakukan pendaftaran terhadap tanah dan memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat, dengan telah dilaksanakan pendaftaran tanah pada setiap tanah di seluruh Indonesia.

1.5 Kerangka Teoritik

1. Teori Pembuktian

Pengertian Pembuktian adalah penyajian alat-alat bukti yang sah menurut hukum oleh para pihak yang berperkara kepada hakim dalam suatu persidangan, dengan tujuan untuk memperkuat kebenaran dalil tentang fakta hukum yang menjadi pokok sengketa, sehingga hakim memperoleh dasar kepastian untuk menjatuhkan keputusan.¹⁵ Menurut M. Yahya Harahap, pembuktian adalah kemampuan Penggugat atau Tergugat memanfaatkan hukum pembuktian untuk mendukung dan membenarkan hubungan hukum dan peristiwa-peristiwa yang didalilkan atau dibantahkan dalam hubungan hukum yang diperkarakan. Subekti, mantan Ketua MA RI dan guru besar hukum perdata pada Universitas Indonesia berpendapat bahwa pembuktian adalah suatu proses bagaimana alat-alat bukti dipergunakan, diajukan atau dipertahankan sesuatu hukum acara yang berlaku.¹⁶

Menurut Sudikno Mertokusumo, membuktikan mengandung beberapa pengertian, yaitu:¹⁷

- a. Membuktikan dalam arti logis, berarti memberi kepastian yang bersifat mutlak, karena berlaku bagi setiap orang dan tidak memungkinkan adanya bukti lawan.
- b. Membuktikan dalam arti konvensional, berarti memberi kepastian tetapi bukan kepastian mutlak melainkan kepastian yang relatif sifatnya yang mempunyai tingkatan-tingkatan sebagai berikut:

¹⁵Bahtiar Effendie, Masdari Tasmin, dan A.Chodari, ***Surat Gugat Dan Hukum Pembuktian Dalam Perkara Perdata*** (Bandung; Citra Aditya Bakti,1999), hlm. 50.

¹⁶Subekti, ***Hukum Pembuktian*** (Jakarta; Pradnya Paramita, 1991), hlm. 7.

¹⁷Sudikno Mertokusumo, ***Hukum Acara Perdata Indonesia, Edisi enam*** (Yogyakarta; Liberty,2002), hlm. 127.

- 1) Kepastian yang hanya didasarkan pada perasaan, sehingga bersifat intuitif dan disebut *conviction intime*.
- 2) Kepastian yang didasarkan pada pertimbangan akal, sehingga disebut *conviction raisonnee*.
- 3) Membuktikan dalam arti yuridis (dalam hukum acara perdata), tidak lain berarti memberi dasar-dasar yang cukup kepada hakim yang memeriksa perkara guna memberi kepastian tentang kebenaran peristiwa yang diajukan.

Pada tahapan penyelesaian perkara di pengadilan, acara pembuktian merupakan tahap terpenting untuk membuktikan kebenaran terjadinya suatu peristiwa atau hubungan hukum tertentu, atau adanya suatu hak, yang dijadikan dasar oleh penggugat untuk mengajukan gugatan ke pengadilan. Pada tahap pembuktian juga, pihak tergugat dapat menggunakan haknya untuk menyangkal dalil-dalil yang diajukan oleh penggugat. Melalui pembuktian dengan menggunakan alat-alat bukti inilah, hakim akan memperoleh dasar-dasar untuk menjatuhkan putusan dalam menyelesaikan suatu perkara.

Hukum pembuktian (*law of evidence*) dalam beperkara merupakan bagian yang sangat kompleks dalam proses litigasi. Kompleksitas itu akan semakin rumit karena pembuktian berkaitan dengan kemampuan merekonstruksi kejadian atau peristiwa masa lalu (*past event*) sebagai suatu kebenaran (*truth*). Meskipun kebenaran yang dicari dalam proses peradilan perdata, bukan kebenaran yang absolut (*ultimate truth*), tetapi kebenaran yang bersifat relatif atau bahkan cukup bersifat kemungkinan (*probable*), namun untuk menemukan kebenaran yang demikian pun tetap menghadapi kesulitan. Sampai saat ini sistem pembuktian hukum perdata di Indonesia, masih menggunakan ketentuan-ketentuan yang diatur di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) dari Pasal 1865 - Pasal 1945, sedangkan dalam *Herzine Indonesische Reglement* (HIR) berlaku bagi golongan Bumi Putera untuk daerah Jawa dan Madura diatur dalam Pasal 162 – Pasal 165, Pasal 167, Pasal 169 – Pasal 177, dan dalam *Rechtreglement Voor de Buitengewesten* (RBg) berlaku bagi golongan Bumi Putera untuk daerah luar Jawa dan Madura diatur dalam Pasal 282 – Pasal 314.

Teori Pembuktian di dalam penelitian tesis ini digunakan penulis untuk mengetahui kedudukan hukum surat segel tanah sebagai alat bukti tertulis untuk pendaftaran tanah pertama kali setelah di terbitkannya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara. Dengan kata lain, alat bukti tersebut menjadi bukti penguasaan atas tanah bagi masyarakat Kota Balikpapan guna keperluan untuk meningkatkan status alas hak tersebut menjadi sertifikat.

2. Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch menyatakan bahwa sesuatu yang dibuat pasti memiliki cita atau tujuan.¹⁸ Tujuannya merupakan suatu nilai yang ingin diwujudkan manusia. Tujuan hukum yang utama ada tiga, yaitu: keadilan untuk keseimbangan, kepastian untuk ketetapan, kemanfaatan untuk kebahagiaan. Pemikiran para pakar hukum, bahwa wujud dari kepastian hukum pada umumnya berupa peraturan tertulis yang dibuat oleh suatu badan atau lembaga yang mempunyai otoritas akan hal itu. Kepastian hukum itu sendiri merupakan salah satu asas dalam tata pemerintahan yang baik, karena kepastian akan membuat warga masyarakat mendapatkan perlindungan hukum. Suatu kepastian hukum mengharuskan terciptanya suatu peraturan umum atau kaidah umum yang berlaku secara umum, serta mengakibatkan bahwa tugas hukum umum untuk mencapai kepastian hukum (demi adanya ketertiban dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia). Hal ini dilakukan agar terciptanya suasana yang aman dan tentram dalam masyarakat luas dan ditegakkannya serta dilaksanakan dengan tegas.¹⁹

Radbruch menjelaskan bahwa cita hukum ditopang oleh 3 (tiga) nilai yakni kepastian hukum, keadilan, serta kemanfaatan.²⁰ Ketiganya tidak selalu berhubungan harmonis atau selaras, melainkan saling berhadapan dan terkadang bertentangan satu sama lain. Keadilan bisa bertabrakan dengan kemanfaatan dan kepastian hukum, tuntutan kemanfaatan bisa

¹⁸Muhamad Erwin, *Filsafat Hukum: Refleksi Krisis Terhadap Hukum*, (Jakarta; PT. Raja Garfindo Persada, 2011) hlm. 123.

¹⁹Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, (Bandung; Binacipta, 1983), hlm.15.

²⁰Dwika, *Keadilan dari Dimensi Sistem Hukum*, di akses di <http://kompasiana.com> pada tanggal 31 Januari 2019.

bertabrakan dengan keadilan dan kepastian hukum dan seterusnya.²¹ Ada empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu:

- Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu ialah perundang-undangan.
- Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan.
- Ketiga, bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang sangat jelas sehingga meminimalisir kekeliruan dalam pemaknaan, disamping mudah dilaksanakan.
- Keempat, hukum positif tidak boleh mudah diubah.

Tujuan hukum semata-mata untuk mewujudkan '*legal certainty*' (kepastian hukum). "Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek seharusnya atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu."²²

Menurut Mochtar Kusumaatmadja berkaitan dengan kepastian, menyatakan bahwa :

"Untuk mencapai ketertiban dalam masyarakat, diusahakan adanya kepastian dalam pergaulan antar manusia dalam masyarakat teratur, tetapi merupakan syarat mutlak bagi suatu organisasi hidup yang melampaui batas-batas saat sekarang. Karena itulah terdapat lembaga-lembaga hukum, seperti perkawinan, hak milik dan kontrak. Tanpa kepastian hukum dan ketertiban masyarakat yang dijelmakan olehnya manusia tak mungkin

²¹ Achmad Ali, ***Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence) Vol. I Pemahaman Awal***, (Jakarta;Kencana Prenada Media, 2010), hlm. 292.

²² Peter Marzuki, ***Pengantar Ilmu Hukum***,(Jakarta;Kencana Prenada Media, 2008), hlm. 158

mengembangkan bakat-bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal dalam masyarakat tempat ia hidup.”²³

Kepastian hukum adalah suatu eksekusi dari pejabat yang berwenang, putusan pengadilan, atau segala hal mengenai perbuatan hukum yang memiliki sifat menjamin adanya suatu hal yang pasti dari suatu norma tertentu. “ teori mengenai kepastian hukum ini memiliki dua penjelasan, yaitu keamanan hukum bagi rakyat selaku individu dari kesewenangan pemerintah karena adanya aturan hukum yang bersifat universal atau umum itu individu sehingga mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu dan adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan.²⁴ Sehingga bagi penulis membuat kesimpulan dalam hal ini bahwa kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan dari aturan oleh subyek hukum yang diberi kewenangan oleh peraturan tersebut merupakan bentuk dari kepastian hukum. Teori kepastian hukum dalam penelitian ini digunakan bagi penulis untuk mengetahui makna dari .

Teori Kepastian Hukum di dalam penelitian tesis ini digunakan untuk memecahkan permasalahan mengenai proses pendaftaran tanah pertama kali dengan alat bukti berupa segel tanah agar tidak terjadi tumpang tindih. Dengan kata lain, terciptanya kepastian hukum yang akan diperoleh masyarakat untuk meningkatkan alas hak nya menjadi sertifikat dengan pendaftaran tanah pertama kali yaitu dengan di terbitkannya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara.

3. Teori Kewenangan

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, istilah yang digunakan dalam bahasa Belanda, yaitu *theorie van het gezag*, sedangkan dalam bahasa Jermannya yaitu *theorie der autoritat*. Teori kewenangan berasal dari dua suku kata, yaitu teori dan kewenangan. Ada dua unsur yang terkandung dalam pengertian konsep kewenangan yang disajikan oleh H.D. Stoud, yaitu adanya aturan-aturan

²³ Mochtar Kusumaatmadja, ***Fungsi dan perkembangan Hukum dalam pembangunan Nasional***, Jilid III, (Bandung; Majalah Pajajaran, 1970), hlm. 6.

²⁴Peter Mahmud Marzuki, ***Op.Cit.***, halaman. 160.

hukum dan sifat hubungan hukum. Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D.Stoud adalah "*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*" bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.²⁵

Sebelum kewenangan itu dilimpahkan kepada institusi yang melaksanakannya, maka apabila terlebih dahulu harus ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, apakah dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun aturan yang lebih rendah tingkatannya. Sifat hubungan hukum adalah sifat yang berkaitan dengan hukum. Hubungan hukumnya ada yang bersifat publik dan privat.²⁶ Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum, baik dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat. Demikian juga pada setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah, seorang pejabat atau badan tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintah. Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat atau bagi setiap badan. Kewenangan yang sah bila ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat tiga kategori kewenangan, yaitu Atribut, Delegatif dan Mandat, yang dapat dijelaskan sebagai berikut²⁷ :

²⁵ Stout HD, *de Betekenissen van de wet*, dalam Irfan Fachruddin, **Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah**, (Bandung; Alumni, 2004), hlm.4.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 184

²⁷ Nur Basuki Winanrno, **Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi, laksana mediatama**, Yogyakarta, 2008, hlm 70 - 75

1. Kewenangan Atribut

Kewenangan atribut biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan Perundang-undangan. Dalam pelaksanaan kewenangan atributif ini pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Terhadap kewenangan atributif mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.

2. Kewenangan Delegatif

Kewenangan Delegatif bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan Perundang-undangan. Dalam hal kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih pada delegataris.

3. Kewenangan Mandat

Kewenangan Mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas.

Teori Kewenangan di dalam penelitian tesis ini digunakan untuk mengetahui kewenangan Badan Pertanahan Nasional sebagai penyelenggara pendaftaran tanah dan kewenangan dari pemerintah pusat memberikan mandat kepada pemerintah daerah dalam hal ini otonomi daerah, yaitu melibatkan pemerintah daerah untuk ikut serta dalam pengurusan terkait pengukuran terhadap suatu obyek penguasaan atas tanah sebelum diadakan pendaftaran tanah dengan dikeluarkannya peraturan daerah nomor 1 tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara.

1.6 Definisi Konseptual

F.1 Kedudukan hukum

Suatu keadaan ketika suatu pihak dianggap memenuhi syarat untuk mengajukan permohonan penyelesaian sengketa di suatu pengadilan.

F.2 Segel tanah

Surat keterangan mengenai penguasaan fisik dari bidang tanah, menerangkan penguasaan terhadap tanah atau lahan oleh yang bersangkutan, dan bukan diterangkan oleh pihak Kelurahan setempat.

F.3 Pendaftaran tanah

Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengelolaan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian sertifikat, sebagai surat tanda bukti hanya bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun termasuk pemberian sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya.

F.4 Alat bukti tertulis

Segala sesuatu yang memuat tanda - tanda baca yang dimaksud mencurahkan isi hati dan buah pikiran dipergunakan sebagai pembuktian.

F.5 Tanah Negara

Tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan tidak dipunyai hak milik oleh siapapun juga.

F.6 Izin Membuka Tanah Negara ²⁸

Izin yang diberikan oleh wali kota atau pejabat yang ditunjuk kepada orang per orang atau badan hukum untuk membuka dan/atau mengambil

²⁸Pasal 1 angka 14 **Peraturan Wali Kota Balikpapan Nomor 33 Tahun 2017** tentang Peraturan Pelaksana Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara.

manfaat dan mempergunakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara berfungsi sebagai dasar dalam permohonan hak.

1.7 ORISINALITAS PENELITIAN

Berdasarkan hasil penelusuran baik internet maupun beberapa perpustakaan yang ada di lingkungan Universitas Brawijaya dan beberapa hasil penelitian yang dijadikan rujukan untuk menunjukkan orisinalitas sepanjang peneliti ketahui belum ada penelitian yang mengkaji tentang kajian kedudukan hukum segel tanah sebagai alat bukti tertulis untuk pendaftaran tanah pertama kali, akan tetapi ada hasil penelitian yang terkait dengan Notaris yaitu penelitian tesis sebagai berikut :

Pertama, Penelitian oleh Ifah Annisa Permatasari, berjudul Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Berdasarkan Alat Bukti Segel Tanah (Dalam Rangka Penerapan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Izin Membuka Tanah Negara), dalam penelitian ini meneliti perlindungan hukum pemegang alat bukti segel tanah setelah di tebitkannya peraturan tentang IMTN.

Kedua, Penelitian Satria Harza Dharmawan, berjudul Eksistensi Izin Membuka Tanah Negara Pengganti Segel Tanah Sebagai Pembuktian Awal Penguasaan Hak Atas Tanah Di Kota Balikpapan, dalam penelitian ini membahas tentang eksistensi IMTN sebagai pembuktian awal pengganti segel tanah dan perlindungan pemegang IMTN. Perlindungan Hukum Pemilik Izin Membuka Tanah Negara Terhadap Tuntutan Pemilik Alas Hak Lainnya. Ketiga, Penelitian oleh Deasy Ratna Sari, berjudul Surat Izin Membuka Tanah Negara Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 terkait akibat hukum jual beli objek tanah berdasarkan IMTN.

Perbedaan kajian dalam proposal tesis ini ialah, dalam tesis ini mengkaji mengenai kajian teoritis dengan menggunakan teori pembuktian, kepastian hukum serta teori kewenangan mengenai kedudukan hukum segel tanah sebagai alat bukti tertulis untuk pendaftaran tanah pertama kali. Persamaan kajian proposal tesis ini dengan penelitian sebelumnya ialah pembahasan mengenai segel tanah dan peraturan daerah terkait Izin Membuka Tanah Negara.

Kebaruan kajian dalam proposal tesis ini ialah pembahasan mengenai rasio legis diterbitkannya peraturan daerah nomor 1 tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara. Dalam penelitian tesis ini juga membahas terkait keselarasan dan sinkronisasi antara peraturan daerah nomor 1 tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara dengan Peraturan perundang-undangan yang mengatur penguasaan atas tanah kaitannya dalam pendaftaran tanah serta membahas kedudukan hukum terkait segel tanah sebagai alat bukti tertulis untuk pendaftaran tanah pertama kali setelah di terbitkannya peraturan daerah nomor 1 tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara.

Untuk mempermudah memperbandingkan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya peneliti akan memuat tabel perbandingan penelitian sebagai berikut.

	Tahun Penelitian	Nama Peneliti dan asal instansi	Kategori Penelitian	Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1.	2013	Ifah Annisa Permatasari, Magister Kenotariatan, Universitas Brawijaya	Tesis	Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Berdasarkan ALat Bukti Segel Tanah (Dalam Rangka Penerapan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Izin Membuka Tanah Negara)	Mengkaji mengenai alat bukti Segel Tanah (Dalam Rangka Penerapan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Izin Membuka Tanah Negara)	Mengkaji terkait Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Berdasarkan ALat Bukti Segel Tanah (Dalam Rangka Penerapan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Izin Membuka Tanah Negara)
2.	2015	Satria Harza Dharmawan, Magister Kenotariatan, Universitas Brawijaya	Tesis	Eksistensi Izin Membuka Tanah Negara Pengganti Segel Tanah Sebagai Pembuktian Awal Penguasaan Hak Atas Tanah Di Kota Balikpapan	Mengkaji mengenai Izin Membuka Tanah Negara Pengganti Segel Tanah Sebagai Pembuktian Awal Penguasaan Hak Atas Tanah Di Kota Balikpapan	Mengkaji mengenai Eksistensi Izin Membuka Tanah Negara Pengganti Segel Tanah dan perlindungan pemegang IMTN Perlindungan Hukum Pemilik Izin Membuka Tanah Negara Terhadap Tuntutan Pemilik Alas Hak Lainnya.
3.	2017	Deasy Ratna Sari, Magister Kenotariatan Universitas Hasanuddin Makasar	Tesis	Surat Izin Membuka Tanah Negara Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 Kaitannya Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah	Mengkaji mengenai Surat Izin Membuka Tanah Negara Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 Kaitannya Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah	Mengkaji mengenai Surat Izin Membuka Tanah Negara Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 terkait akibat hukum jual beli objek tanah berdasarkan IMTN

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 TINJAUAN UMUM TENTANG PENDAFTARAN TANAH

2.1.1 Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* (Bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu record (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari Bahasa latin "*Capistratum*" yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*). Dalam arti yang tegas, *Cadastre* adalah *record* pada lahan, nilai dari pada tanah dan pemegang haknya untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian, *Cadastre* merupakan alat yang tepat dalam memberikan uraian tersebut dan juga sebagai *Continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah.²⁹

Pengertian pendaftaran tanah menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengelolaan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian sertifikat, sebagai surat tanda bukti hanya bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun termasuk pemberian sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Kata-kata "suatu rangkaian kegiatan" menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu dengan yang lain, berturutan menjadi satu kesatuan

²⁹A. P Parlindungan, *Op., Cit.*, hlm. 17.

rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan bagi rakyat. Kata "terus menerus" menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian, hingga tetap sesuai dengan keadaan terakhir. Kata "teratur" menunjukkan, bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah.³⁰

Dalam proses pendaftaran tanah Pasal 9 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 mengatur mengenai obyek pendaftaran tanah meliputi :

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai ;
- b. Tanah Hak Pengelolaan ;
- c. Tanah Wakaf ;
- d. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun ;
- e. Hak Tanggungan ;
- f. Tanah Negara.

Pendaftaran tanah merupakan prasyarat dalam upaya menata dan mengatur peruntukan, penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah termasuk untuk mengatasi berbagai masalah pertanahan. Pendaftaran tanah ditunjukan untuk memberikan kepastian hak dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan pembuktian sertifikat tanah, sebagai instrument untuk penataan penguasaan dan pemilikan tanah serta sebagai instrument pengendali dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah.³¹

³⁰Boedi Harsono, *Op.,Cit.,* hlm. 73.

³¹Adrian Sutedi, **Sertifikat Hak Atas Tanah**, (Jakarta, Sinar Grafika, Cetakan Kedua, 2012) , hlm.59

Undang-Undang Dasar Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Pasal 19 UUPA mengatur³² :

- 1) Untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- 2) Pendaftaran tanah tersebut meliputi kegiatan:
 - a) pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah,
 - b) pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut,
 - c) pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- 3) Pendaftaran tanah diselenggarakan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial, ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri.
- 4) Biaya pendaftaran tanah akan diatur dengan Peraturan Pemerintah dengan ketentuan bagi rakyat tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya.

Pendaftaran tanah dapat dibedakan menjadi dua yaitu pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Pendaftaran Tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961 atau Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ditetapkan dan diundangkan pada Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 1997 dan Penjelasannya diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696 pada tanggal 8 Juli 1997 .

³² Bahtiar Efendi, ***Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya***, (Bandung; Alumni, 2005), hlm. 30.

Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku 3 bulan sejak tanggal diundangkannya dan sejak tanggal tersebut Peraturan Pemerintah 10 Tahun 1961 dinyatakan tidak berlaku lagi. Meskipun dinyatakan tidak berlaku 3 bulan sejak tanggal tersebut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dinyatakan tidak berlaku lagi. Meskipun dinyatakan tidak berlaku tetapi produk hukum yang telah dihasilkannya masih tetap berlaku. Pasal 64 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengatur bahwa semua peraturan perundang-undangan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang telah ada tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan atau diubah ataupun diganti berdasar Peraturan Pemerintah baru.

Pemeliharaan data pendaftaran tanah merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat karena adanya perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.³³

Kegiatan pendaftaran tanah meliputi sebagai berikut :³⁴

- a. Bidang fisik, yaitu pengukuran, pemetaan dan pembukuan yang menghasilkan peta-peta pendaftaran dan surat ukur ;
- b. Bidang yuridis, yaitu pendaftaran hak-hak atas tanah, peralihan hak dan pendaftaran atau pencatatan dari hak-hak lain yaitu baik hak atas tanah maupun jaminan, serta beban-beban lainnya ;
- c. Penerbitan surat tanda bukti hak yaitu sertifikat ;

2.1.2 Tujuan Pendaftaran Tanah

Tujuan Pendaftaran Tanah menurut Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria dan ditegaskan kembali dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Kepastian hukum yang dapat dijamin meliputi

³³Jayadi setiabudi, ***Tata Cara Mengurus Tanah, Rumah Serta Segala Perizinannya***, (Jakarta : Suka Buku, 2012), hlm. 67

³⁴ ***Ibid***, hlm 68.

kepastian mengenai letak batas dan luas tanah, status tanah dan orang yang berhak atas tanah dan pemberian surat berupa sertipikat.³⁵

Secara garis besar tujuan pendaftaran tanah ditegaskan dalam Pasal 31 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, Yaitu ada tiga tujuan dari diadakannya Pendaftaran Tanah yaitu :³⁶

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas sesuatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu para pemegang hak diberikan sertifikat sebagai surat tanda buktinya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Pasal 4 Ayat (1). Inilah yang merupakan tujuan utama pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria ;
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Untuk menyajikan data tersebut, diselenggarakan oleh Kantor Badan Pertanahan Kabupaten atau Kota tata usaha pendaftaran tanah dalam apa yang dikenal sebagai daftar umum, yaitu terdiri atas peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur buku tanah dan daftar nama. Para pihak yang berkepentingan terutama calon pembeli atau calon kreditor sebelum melakukan suatu perbuatan hukum mengenai suatu bidang tanah atau satuan rumah susun tertentu perlu dan karenanya mereka berhak mengetahui data yang tersimpan dalam daftar-daftar di Kantor Pertanahan tersebut. Data tersebut diberikan yang sifatnya terbuka untuk umum. Ini sesuai dengan asas pendaftaran tanah yang terbuka sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Karena terbuka untuk

³⁵Adrian Sutedi, *Op.,Cit*, hlm.114

³⁶Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah Cetakan 2*, (Jakarta: Sinar Grafika. 2012)., hlm. 109.

- c. umum daftar dan peta tersebut disebut daftar umum, Pasal 4 Ayat (2), Pasal 33 dan 34 ;
- d. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar perwujudan tata tertib administrasi di bidang pertanahan, demi mencapai tertib administrasi setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebasan, dan penghapusan wajib didaftarkan. Demikian ditentukan dalam Pasal 4 Ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.

2.1.3. PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH

Kegiatan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali '*initial registration*' dan pemeliharaan dalam pendaftaran tanah '*maintenance*'. Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sedangkan pemeliharaan data pendaftaran tanah menurut ketentuan Pasal 1 Angka 12 adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui: pendaftaran secara sistematis dan sporadis. Pendaftaran tanah secara sistematis ialah kegiatan pendaftaran tanah yang untuk pertama kalinya dilakukan secara bersama yang meliputi seluruh obyek pendaftaran tanah yang belum terdaftar di dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah juga dapat dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan di dalam pendaftaran tanah secara sporadis³⁷, pendaftaran tanah secara sporadis ialah sebuah kegiatan pendaftaran tanah yang untuk pertama kalinya

³⁷ *Ibid.*, hlm. 475.

mengenai satu atau beberapa obyek lebih pendaftaran tanah di dalam sebuah wilayah ataupun bagian wilayah desa/kelurahan secara masal atau individual.

Pendaftaran tanah secara sporadik dilakukan atas permintaan dari pihak yang memiliki kepentingan, yaitu pihak yang memiliki hak atas obyek pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah secara sistematis dalam hal ini adalah pendaftaran tanah yang diutamakan karena akan dipercepat dalam perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang didaftar daripada melalui pendaftaran tanah secara sporadik.

2.1.4. SISTEM PENDAFTARAN TANAH

Menurut Boedi Harsono, ada 2 (dua) macam sistem pendaftaran tanah yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*). Dalam sistem pendaftaran hak, setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan, kemudian juga harus dibuktikan dengan suatu akta. Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan aktanya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta hanya merupakan sumber datanya. Sistem pendaftaran hak tampak dengan adanya Buku Tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar.³⁸ Sebelum berlakunya UUPA, Indonesia menganut sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) yang diatur dalam *Overschrijvings Ordonnantie 1834-27*. Akta atau surat perjanjian peralihan hak atas tanah dilakukan dihadapan *Overschrijvings Ambtenaar* yang merupakan pejabat pendaftaran tanah pada masa itu. Sebagai hasil dari pendaftaran tersebut, kepada penerima hak diberikan *grosse akta* sebagai bukti terjadinya peralihan hak tersebut. Setelah berlakunya UUPA, Indonesia menganut sistem pendaftaran hak (*registration of titles*). Sistem pendaftaran ini digunakan karena peralihan hak atas tanah di Indonesia sesuai dengan

³⁸Urip Santoso, *Op.Cit*, hlm. 31-32

hukum adat adalah bersifat nyata, terang dan tunai (*kontant, concreet, belevend en participarend denken*).³⁹

Pendaftaran tanah dengan menggunakan sistem publikasi negatif tidak dapat memberikan kepastian hukum terhadap orang yang telah terdaftar sebagai pemegang hak dikarenakan Negara sama sekali tidak menjamin kebenaran sebuah catatan yang disajikan. Namun dalam pendaftaran tanah yang menggunakan sistem publikasi positif, orang yang telah mendaftarkan sebagai pemegang hak atas sebuah tanah sudah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya yang bersangkutan. Pada sistem ini Negara ialah sebagai pendaftar yang menjamin bahwa pendaftaran yang telah dilakukan sudah benar. Konsekuensinya penggunaan sistem ini adalah bahwa proses pendaftaran memang berhak atas sebuah tanah yang telah didaftarkan tersebut, dalam artian apabila seseorang telah memperoleh tanah ini secara sah dari pihak yang berwenang memindahkan hak atas tersebut serta batas tanah tersebut ialah benar adanya. Jika pemegang hak atas tanah kehilangan haknya, maka ia dapat menuntut kembali haknya. Jika pendaftaran terjadi karena kesalahan pejabat pendaftaran, ia hanya dapat menuntut pemberian ganti kerugian berupa uang.⁴⁰

2.1.5. SISTEM PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA

Indonesia menganut pendaftaran tanah sistem publikasi negatif bertendensi positif, dimana pernyataan tersebut tercantum pada ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c yang menyatakan bahwa pendaftaran meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Sistem publikasi negatif bertendensi positif memiliki arti bahwa suatu bukti kepemilikan atas suatu objek bidang tanah dianggap benar oleh Negara dan dijamin kepastian hukumnya atas kepemilikan sertifikat hak atas tanah tersebut, namun keberadaan sertifikat hak atas tanah tersebut masih bisa dapat digugat oleh orang lain yang berpeluang besar juga memiliki hak yang sama atas tanah tersebut. Kekuatan pembuktian bagi peta serta daftar

³⁹ *Ibid.*, 361 – 362

⁴⁰ Boedi Harsono I, *Op., Cit.*, hlm. 27.

diberikan melalui keberlakuan asas *nemo plus iuris*⁴¹ dan asas itikad baik.⁴²

Sistem pendaftaran negatif mengacu pada keberlakuan asas *nemo plus iuris* orang tidak dapat mengalihkan suatu hak melebihi dari hak yang ada padanya. Hal ini diartikan bahwa pengalihan suatu hak oleh seorang yang tidak berhak ialah tidak diperbolehkan serta batal demi hukum. Asas ini memiliki tujuan untuk melindungi pemegang hak yang sebenarnya. Berdasarkan asas tersebut, maka pemegang hak yang sebenarnya dapat melakukan perbuatan hukum menuntut kembali hak atas tanahnya yang telah terdaftar atas nama orang lain. Pengakuan asas ini di dalam sebuah sistem pendaftaran tanah tidak dapat memberikan suatu kekuatan bukti yang sempurna serta mutlak pada sebuah alat bukti pendaftaran yang bersangkutan.

Mengenai tidak adanya jaminan kepastian bagi pemegang hak yang terdaftar dalam buku tanah serta sertipikat hak atas tanah terlihat dari ketentuan dalam Pasal 23, Pasal 32 dan Pasal 38 UUPA yang isinya menyatakan bahwa peralihan hak (Hak Milik, Hak Guna Bangunan serta Hak Guna Usaha) harus didaftarkan dan pendaftaran tersebut merupakan sebuah alat pembuktian yang sangat kuat mengenai sahnya peralihan, sehingga sistem pendaftarannya pun adalah sistem pendaftaran hak dan bukan sebuah sistem pendaftaran akta. Hal tersebut ternampak dengan adanya sebuah buku tanah sebagai dokumen yang sah secara hukum memuat data yuridis serta data fisik yang dihimpun serta disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai sebuah surat tanda bukti hak yang telah didaftar. Pendaftaran hak diartikan sebagai upaya mendaftarkan peristiwa hukum yaitu dengan peralihan haknya melalui cara mendaftarkan akta.

⁴¹*Ibid.*, hlm. 120. Asas *nemo plus iuris* inilah memberikan perlindungan kepada pemegang hak yang sebenarnya. Berdasarkan asas ini, selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik tanah yang terdaftar dari orang atau pihak lain yang merasa sebagai pemilik yang sebenarnya.

⁴²*Ibid.*, hlm. 121. Asas itikad baik memiliki arti melindungi orang yang dengan itikad baik memperoleh suatu hak dari orang yang disangka sebagai pemegang hak yang sah. Asas ini dipakai untuk memberi kekuatan pembuktian bagi peta dan daftar umum yang ada di Kantor Pertanahan.

2.2 TINJAUAN UMUM TENTANG ALAT BUKTI

Alat bukti merupakan unsur penting di dalam pembuktian persidangan, karena hakim menggunakannya sebagai bahan pertimbangan untuk memutus perkara. Alat bukti adalah alat atau upaya yang diajukan pihak berperkara yang digunakan hakim sebagai dasar dalam memutus perkara. Dipandang dari segi pihak yang berperkara, alat bukti adalah alat atau upaya yang digunakan untuk meyakinkan hakim di muka sidang pengadilan. Sedangkan dilihat dari segi pengadilan yang memeriksa perkara, alat bukti adalah alat atau upaya yang bisa digunakan hakim untuk memutus perkara.⁴³

Ahli hukum Subekti berpendapat tentang rumusan bukti dan alat bukti sebagai berikut:⁴⁴

“Bukti adalah sesuatu untuk meyakinkan akan kebenaran suatu dalil atau pendirian. Alat bukti, alat pembuktian, upaya pembuktian adalah alat yang dipergunakan untuk membuktikan dalil-dalil suatu pihak di pengadilan, misalnya: bukti tulisan, kesaksian, persangkaan, sumpah dan lain-lain.”

Pendapat serupa juga disampaikan oleh Ahli Hukum Pidana, Andi Hamzah yang memberikan batasan pengertian yang hampir sama tentang bukti dan alat bukti yaitu sebagai berikut:⁴⁵

“Bukti adalah sesuatu untuk meyakinkan kebenaran suatu dalil, pendirian atau dakwaan. Alat-alat bukti ialah upaya pembuktian melalui alat-alat yang diperkenankan untuk dipakai membuktikan dalil-dalil, atau dalam perkara pidana dakwaan di sidang pengadilan, misalnya keterangan terdakwa, kesaksian, keterangan ahli, surat dan petunjuk, dalam perkara perdata termasuk persangkaan dan sumpah.”

Pada acara perdata, Hakim terikat pada alat-alat bukti yang sah, yang berarti bahwa dalam pengambilan keputusan, Hakim harus tunduk dan berdasarkan alat-alat bukti yang telah ditentukan oleh undang-undang saja yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 164 HIR/ 284 RBg dan 1866 KUHPperdata. Di luar Pasal 164 HIR/284 RBg, terdapat alat bukti yang dapat dipergunakan untuk mengungkap kebenaran terjadinya suatu peristiwa yang menjadi sengketa, yaitu pemeriksaan setempat (*descente*) sebagaimana diatur dalam Pasal 153 HIR/180 RBg dan keterangan ahli

⁴³Anshoruddin, *Hukum Pembuktian Menurut Hukum Acara Islam dan Hukum Positif* (Surabaya: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 25.

⁴⁴Subekti, *Kamus Hukum* (Jakarta: Pradnya Paramita, 2003), hlm. 17.

⁴⁵Andi Hamzah. *Kamus Hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2009), hlm. 99.

(*expertise*) yang diatur dalam Pasal 154 HIR/181 RBg. Pasal 164 HIR/ 284 RBg, maka alat bukti dalam perkara perdata adalah sebagai berikut:

1. Bukti dengan tulisan;
2. Bukti dengan saksi;
3. Bukti dengan persangkaan;
4. Bukti dengan sumpah.

Berikut ini akan diulas mengenai alat bukti yang telah dikenal dalam HIR/RBg dan KUHPerdata sebagai berikut:

Surat/alat bukti tulisan Bukti tulisan atau bukti dengan surat merupakan bukti yang sangat krusial dalam pemeriksaan perkara perdata di pengadilan.⁴⁶

Menurut Sudikono Mertokusumo, alat bukti surat atau alat bukti tulisan ialah :

“Segala sesuatu yang memuat tanda-tanda baca, dimaksudkan untuk mencurahkan isi hati atau menyampaikan buah pikiran seseorang dan dipergunakan sebagai pembuktian”.

Segala sesuatu yang tidak memuat tanda-tanda baca, atau meskipun memuat tanda-tanda baca, tetapi tidak mengandung buah pikiran, tidaklah termasuk dalam pengertian alat bukti surat atau alat bukti tulisan. Alat bukti surat dalam praktik lazim juga disebut dengan istilah “alat bukti tulisan” atau ada pula yang menyebut dengan akta. Alat bukti surat diatur dalam Pasal 138 dan 165 – 176 HIR, Pasal 285 – 305 RBg, Pasal 1867 – 1894 KUHPerdata, Pasal 138 – 147 Rv, serta Ordonansi 1867 Nomor 29 mengenai ketentuan-ketentuan tentang kekuatan pembuktian daripada tulisan-tulisan di bawah tangan dari orang-orang Indonesia atau yang dipersamakan dengan mereka. Pada praktiknya, alat bukti surat diklasifikasikan sebagai berikut:

⁴⁶Octavianus M. Momuat, ***Alat Bukti Tulisan Dalam Pemeriksaan Perkara Perdata Di Pengadilan***. Jurnal Lex Privatum, Vol.II/No. 1/2014. hlm. 138.

Akta Otentik Mengenai Akta Otentik diatur dalam Pasal 1868 KUHPerdara yang menentukan:

"Suatu akta otentik ialah akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu ditempat akta dibuat."

Bandingkan dengan pengertian yang terdapat dalam Pasal 286 RBg/165 HIR.

Akta Otentik yaitu:

"suatu surat yang dibuat menurut ketentuan undang-undang oleh atau di hadapan pejabat umum, yang berkuasa untuk membuat surat itu, memberikan bukti yang cukup bagi kedua belah pihak dan ahli warisnya dan sekalian orang yang mendapat hak dari padanya, tentang segala hal yang tersebut dalam surat itu, dan juga tentang yang tercantum dalam surat itu sebagai pemberitahuan saja; tetapi yang tersebut kemudian hanya sekedar diberitahukanitu langsung berhubungan dengan pokok yang disebutkan dalam akta tersebut".

Pejabat publik yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk membuat Akta Otentik, antara lain notaris, pegawai catatan sipil, panitera pengadilan, dan juru sita. Di dalam melakukan pekerjaannya, pejabat publik yang bersangkutan terikat pada syarat dan ketentuan undang-undang sehingga merupakan jaminan untuk mempercayai keabsahan hasil pekerjaannya.⁴⁷ Akta Otentik dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis, yaitu akta *ambtelijk* dan akta partai. Akta *ambtelijk* adalah akta otentik yang dibuat oleh pejabat publik yang diberi wewenang untuk itu, dimana dia menerangkan apa yang dilihat, didengar, dan dilakukannya. Contoh: akta catatan sipil, akta protes pada wesel, akta sertifikat kelulusan jenjang pendidikan negeri. Akta partai adalah akta yang dibuat di hadapan pejabat publik, yang menerangkan apa yang dilihat, didengar, dan dilakukannya dan pihak-pihak yang berkepentingan mengakui keterangan dalam akta tersebut dengan membubuhkan tanda tanganmereka. Contohnya: akta jual beli tanah di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), akta pernikahan, dan akta pendirian perseroan terbatas.⁴⁸ Akta Bawah Tangan Pengertian

⁴⁷Abdulkadir Muhammad, . ***Hukum Acara Perdata Indonesia***, (Jakarta : Citra Aditya, 2008) , hlm. 131.

⁴⁸***Ibid.***, hlm. 132.

akta bawah tangan adalah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1874 KUHPerdara, Pasal 286 RBg. Menurut pasal tersebut, akta bawah tangan:⁴⁹

- Tulisan atau akta yang ditandatangani di bawah tangan;
- Tidak dibuat dan ditandatangani di hadapan pejabat yang berwenang (pejabat umum), tetapi dibuat sendiri oleh seseorang atau para pihak;
- Secara umum terdiri dari segala jenis tulisan yang tidak dibuat oleh atau di hadapan pejabat.

Secara ringkas, segala bentuk tulisan atau akta yang bukan akta otentik disebut akta bawah tangan atau dengan kata lain, segala jenis akta yang tidak dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum, termasuk rumpun akta bawah tangan.⁵⁰

2.2.1 Alat Bukti Segel Tanah

Ketentuan hukum tidak menyebutkan sertifikat sebagai satu-satunya alat bukti hak atas tanah, karena itu harus dipahami bahwa untuk membuktikan hak atas tanah adalah berlaku juga ketentuan tentang pembuktian hak pada umumnya sebagaimana ditentukan dalam hukum pembuktian. Pasal 164 HIR/284 RBg dan Pasal 1866 KUH Perdata menyebutkan bahwa alat bukti dalam perkara perdata terdiri atas; bukti tertulis/surat, bukti saksi, persangkaan- persangkaan, pengakuan dan sumpah. Alat bukti tertulis atau surat ialah segala sesuatu yang memuat tanda-tanda bacaan yang dimaksudkan untuk mencurahkan isi hati atau untuk menyampaikan buah pikiran seseorang dan dipergunakan sebagai pembuktian.³

Segel tanah merupakan alat bukti penguasaan hak yang ditandatangani oleh pemiliknya kemudian RT, saksi-saksi dan dikuatkan oleh lurah dan diketahui oleh camat untuk peregristrasian, dimana antara kelurahan dan kecamatan tidak berhubungan dengan kantor pertanahan, karena pada umumnya subyek hukum yang ingin memperoleh suatu bidang

⁴⁹M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata: Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan* (Jakarta; Sinar Grafika, 2005), hlm. 589-590.

⁵⁰M. Yahya Harahap, *Op.cit.*, hlm. 609.

tanah pasti menanyakan status tanah tersebut ke kantor pertanahan, bukan pada kecamatan/kelurahan.

Kewenangan lurah/kepala desa juga diatur di dalam Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 ketentuan Pasal 39 ayat (1) huruf b angka 1) dan angka 2), disebutkan bahwa :

Mengenai bidang tanah yang belum terdaftar, kepadanya tidak disampaikan:

- 1) surat bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) atau surat keterangan Kepala Desa /Kelurahan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan menguasai bidang tanah tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2); dan
- 2) Surat keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah yang bersangkutan belum besertipikat dari Kantor Pertanahan, atau untuk tanah yang terletak di daerah yang jauh dari kedudukan Kantor Pertanahan, dari pemegang hak yang bersangkutan dengan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan;

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa dalam hal suatu bidang tanah tidak atau belum mempunyai sertifikat, maka dapat dibuktikan dengan bukti-bukti lainnya sebagaimana ditentukan dalam ketentuan perundang-undangan. Bukti-bukti lainnya tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 164 HIR/284 RBg, dan Pasal 1866 KUH Perdata serta Pasal 23 dan Pasal 24 PP 24/1997 yang mengatur mengenai pembuktian hak atas tanah untuk keperluan pendaftaran hak atas tanah.

Dalam Pasal 23 PP 24/1997 disebutkan bahwa untuk keperluan pendaftaran hak atas tanah terhadap hak-hak atas tanah yang lahir setelah berlakunya UUPA dapat dibuktikan dengan;

- a. penetapan pemberian hak (Surat Keputusan Pemberian Hak) atas tanah Negara atau atas tanah hak pengelolaan dari pejabat yang berwenang,
- b. akta pemberian Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik dari PPAT
- c. akta ikrar akaf,

- d. akta pemisahan hak milik atas satuan rumah susun, dan
- e. akta pemberian hak tanggungan.

2.3 TINJAUAN UMUM TENTANG TANAH NEGARA

Tanah Negara dalam pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan yang menyatakan bahwa :

Tanah negara adalah tanah yang langsung dikuasi negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria. Menurut Ali Chomzah Tanah Negara adalah tanah yang tidak dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu Hak atas tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.⁵¹

Dalam konsep HTN (Hak Atas Tanah) dalam hubungan antara subjek hak dan tanah sebagai objek hak dikenal pengertian tanah negara dan tanah hak. Tanah Negara adalah tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu Hak Atas Tanah.⁵² Sebelum keluarnya UUPA, Tanah Negara dikenal dengan asas Domein Verklaring (Pernyataan Milik), asas tersebut menyatakan : semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan bahwa tanah itu hak eigendommenya, adalah Domein Milik Negara. Karena tanah tersebut milik Negara maka terhadap hak atas tanah yang paling kuat pun menurut hukum adat, seperti hak milik (adat) seolah-olah tidak diakui sama dengan hak eigendom. Hal demikian tidak dimengerti dan merugikan kepada rakyat. Oleh karena itu dalam UUPA dinyatakan: pernyataan domein bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia dan asas dari Negara merdeka dan modern.

Pengertian penguasaan tanah oleh negara, secara khusus diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 (Lembaran Negara Nomor 14 Tahun 1953) tentang Penguasaan Tanah- tanah Negara, yaitu pengertiannya adalah suatu wewenang yang ada pada Kementrian Dalam

⁵¹Ali Achmad Chomzah, ***Hukum Pertanahn: Seri Hukum Pertanahan I & II***, (Jakarta, Prestasi Pustaka, 2002), hlm.1

⁵²Maria S.W Sumardjono, ***Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya***, (Jakarta, Kompas, 2009), hlm. 144

Negeri untuk menyerahkan penguasaan kepada suatu Kementrian Jawatan atau Daerah Swatantra untuk keperluan melaksanakan kepentingan tertentu atau menyelenggarakan kepentingan daerahnya termasuk pula pengawasannya. Sedangkan pengertian dari tanah negara adalah tanah yang dikuasai penuh oleh negara dan wewenangnya diserahkan kepada Kementrian Dalam Negeri yang akhirnya diserahkan kepada Jawatan atau padadaerah Swatantra. Tanah penguasaan yang diserahkan kepada Kementrian, Jawatan dan Daerah Swatantra tersebut akan diberikan dengan Hak Penguasaan (*Beheer Recht*). Setelah berlakunya UUPA hak penguasaan dimaksud menurut Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 akan dikonversi menjadi hak pengelolaan dan hak pakai, serta dapat juga melalui cara permohonan hak yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977.⁵³

Setelah berlakunya UUPA asas *Domein verklaring* tidak dipergunakan lagi dalam Hukum Agraria Nasional, karena UUPA berpangkal pada pendirian bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 :bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Maka pengertian "tanah Negara" mempunyai ruang lingkup yang lebih sempit dari pada pengertian *land domein* dahulu, karena hanya meliputi tanah yang tidak dikuasai oleh sesuatu pihak.⁵⁴

Menurut Boedi Harsono , Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang penguasaan tanah-tanah negara tersebut masih tetap berlaku berdasarkan ketentuan pasal 56 Undang-Undang Pokok Agraria. Menurut beliau karena merupakan peraturan perundang-undangan sebelum berlakunya UUPA, istilah-istilah yang digunakan masih menurut pengertian Hukum Tanah Administratif yang lama yang didasarkan pada *Domein verklaring*, maka penggunaan ketentuan-ketentuannya harus disesuaikan

⁵³Permadi I, **Kedudukan Hukum Persewaan Tanah Negara**, Perspektif Hukum Jurnal, 2017 Vol.16/No.2. hlm. 150.

⁵⁴Budi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan Pelaksanaannya**, (Jakarta, Djambatan. 2008), hlm.162

dengan pengertian - pengertian Hukum Tanah Nasional. Misalnya apa yang disebut " tanah negara " bukan lagi diartikan "*landsdomein*" melainkan tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara.⁵⁵

Atas Dasar Hak menguasai dari Negara itu, ditentukan adanya macam-macam Hak Atas tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik secara pribadi maupun bersama-sama dengan orang lain, serta badan-badan hukum (Pasal 4 ayat (1) UUPA). Hak-hak atas tanah yang diberikan tersebut memberikan wewenang kepada yang bersangkutan untuk mempergunakannya (Pasal 4 ayat (2) UUPA), semuanya dengan memperhatikan akan fungsi hak atas tanah yang berfungsi sosial (Pasal 6 UUPA) Penggunaan tanah tersebut harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya, hingga memberikan manfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Kepentingan masyarakat dan perseorangan haruslah berada dalam keadaan seimbang.⁵⁶

Secara umum UUPA, membedakan tanah menjadi tanah negara⁵⁷ dan tanah hak. Hak atas tanah yang bersumber dari hak menguasai negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik warga negara Indonesia (WNI) maupun warga negara asing (WNA), sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum baik badan hukum privat maupun badan hukum publik. Hak atas tanah ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah, (baik tanah sebagai permukaan bumi (*the surface of the earth*) dan sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah), sehingga dapat menggunakan tubuh bumi, air dan ruang yang ada di atasnya.⁵⁸

⁵⁵Supriyadi, , ***Op.Cit.*** hlm 183

⁵⁶Kartini Muljadi dan Gunawan W., **Hak-Hak Atas Tanah Seri Hukum Harta Kekayaan**, (Jakarta; Prenada Media, 2004), hlm. 24

⁵⁷ Herman Hermit, ***Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara Dan Tanah Pemda***,(Bandung;Mandar Maju, 2004), hlm.111.

⁵⁸Darwin Ginting,**Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Bidang Agribisnis Hak Menguasai Negara dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia**,(Bogor: Ghalia Indonesia,, 2010), hlm.67.

Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi yang meliputi permukaan bumi yang berada dibawah air, termasuk air laut.⁵⁹

Seperti diketahui, secara umum tanah dapat dibedakan menjadi 2 (dua) :

a. Tanah Hak adalah tanah yang telah dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah. Tanah yang berstatus tanah negara dapat dimintakan suatu hak untuk kepentingan tertentu.

b. Tanah Negara adalah Tanah yang langsung dikuasai oleh Negara.

Langsung dikuasai, artinya, tidak ada pihak lain diatas tanah itu. Tanah itu juga disebut tanah negara bebas. Menurut UUPA semua tanah dikawasan Republik Indonesia dikuasai oleh negara. Tanah negara dapat dibedakan menjadi dua jenis yaitu:⁶⁰

1. Tanah Negara Bebas adalah tanah negara yang langsung dibawah penguasaan negara, diatas tanah tersebut tidak ada satupun hak yang dipunyai oleh pihak lain selain negara. Tanah negara bebas bisa langsung dimohon oleh kita kepada negara/Pemerintah dengan melalui suatu prosedur yang lebih pendek daripada prosedur terhadap tanah negara tidak bebas.

2. Tanah negara tidak bebas adalah tanah negara yang diatasnya sudah ditumpangi oleh suatu hak oleh pihak lain.

Contoh: Tanah negara yang di atasnya ada Hak Pengelolaan yang dipunyai oleh : Pemerintah Daerah / Kota, Perum Perumnas, Pertamina, Bulog, Badan Otoritas khusus dan badan-badan pemerintah lainnya yang keseluruhan modal/ sahamnya dipunyai oleh pemerintah dan/ atau pemerintah daerah.

Tanah negara adalah sama dengan tanah yang langsung dikuasai oleh Negara. Jadi tanah negara adalah semua tanah yang belum dihaki dengan hak-hak perorangan oleh UUPA. Tanah yang sudah dimiliki oleh suatu badan/instansi Pemerintah, adalah tanah negara pula, tetapi sudah

⁵⁹Budi Harsono, *Op. cit.*, hlm. 18

⁶⁰ Herman Hermit, *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah PEMDA*, (Bandung: Mandar Maju, 2004), hlm. 111.

diberikan dan melekat hak atas sesuai ketentuan yang berlaku (Hak Pakai dan Hak Pengelolaan).⁶¹

Pemerintah dalam memberikan penguasaan atas suatu tanah biasanya juga memberikan IMB (Ijin Mendirikan Bangunan). Jika seseorang atau badan tidak mendapatkan ijin maka, tidak dapat mendirikan bangunan di atas tanah tersebut. Tanah Negara yang dapat dimintakan menjadi tanah hak dapat berupa :⁶²

- a) Tanah negara yang masih kosong atau murni, tanah negara yang dikuasai secara langsung dan belum dibebani hak suatu apapun.
- b) Tanah Negara yang berasal dari konversi Hak Barat yang telah berakhir waktunya.
- c) Tanah hak yang statusnya ditingkatkan.
- d) Tanah hak yang statusnya diturunkan dengan pelepasan hak.

Permohonan hak milik atas tanah negara yang di sebutkan dalam pasal 9 berdasarkan Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan yang menyatakan bahwa :

- (1) Permohonan Hak Milik atas Tanah Negara diajukan secara tertulis.
- (2) Permohonan Hak Milk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat:

1. Keterangan mengenai pemohon:

- a. Apabila perorangan: nama, umur, kewarganegaraan, tempat tinggal dan pekerjaannya serta keterangan mengenai isteri/suami dan anaknya yang masih menjadi tanggungannya;
- b. Apabila badan hukum: nama, tempat kedudukan, akta atau eraturan pendiriannya, tanggal dan nomor surat keputusan pengesahannya oleh pejabat yang berwenang tentang penunjukannya sebagai badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁶¹ John Salindeho, "*Masalah Tanah Dalam Perkembangan*", (Jakarta: Sinar Grafika, 1993), hlm. 171

⁶² Achmad Chulaemi, "*Hukum Agraria, Perkembangan, Macam-macam Hak Atas Tanahdan Pemindahannya*", (Semarang: FH Undip, 1986), hlm. 69

2. Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik:

- a. Dasar penguasaan atau alas haknya dapat berupa sertipikat, girik, surat kapling, surat-surat bukti pelepasan hak dan pelunasan tanah dan rumah dan atau tanah yang telah dibeli dari Pemerintah, putusan pengadilan, akta PPAT, akta pelepasan hak, dan surat-surat bukti perolehan tanah lainnya;
- b. Letak, batas-batas dan luasnya (jika ada Surat Ukur atau Gambar Situasi sebutkan tanggal dan nomornya);
- c. Jenis tanah (pertanian/non pertanian)
- d. Rencana penggunaan tanah;
- e. Status tanahnya (tanah hak atau tanah negara);

3. Lain-lain:

Keterangan mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah- tanah yang dimiliki oleh pemohon, termasuk bidang tanah yang dimohon; Keterangan lain yang dianggap perlu.”

2.3.1 IZIN MEMBUKA TANAH NEGARA

Izin adalah satu instrumen yuridis yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Dalam arti luas, izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.⁶³

Sebagaimana diatur dalam pasal 3 Undang-Undang Nomor 51 Prp. Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya tersebut adalah berupa pengambilan tindakan-tindakan untuk menyelesaikan pemakaian tanah yang bukan perkebunan dan bukan hutan tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah, yang ada di daerahnya masing-masing pada suatu waktu. Sedangkan wujud kewenangannya , penguasa daerah dapat memerintahkan kepada yang

⁶³Mr. J.B Ten Berge J.M., *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M.Hadjon, (Surabaya, Yuridika, 1993), hlm 5

memakainya untuk mengosongkan tanah yang bersangkutan. Bahkan , apabila setelah batas waktu pengosongan yang diberikan tidak segera dipenuhi oleh yang bersangkutan , maka Penguasa Daerah atau pejabat yang diberi perintah olehnya dapat melaksanakan pengosongan atas biaya pemakai tanah tanpa izin tersebut.⁶⁴

Izin Membuka Tanah Negara selanjutnya disebut IMTN, tergolong merupakan salah satu jenis alas hak atas tanah yang telah terdaftar di Kantor Pemerintah Kota sebagai bukti awal kepemilikan suatu hak atas tanah. IMTN menurut pengertiannya yang tercantum dalam ketentuan Pasal 1 angka 13 Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara yang menyatakan bahwa izin membuka tanah negara yang disingkat menjadi IMTN ialah izin yang diberikan oleh Walikota atau pejabat kepada orang-perorangan ataupun badan hukum untuk dapat membuka dan/atau mengambil manfaat dan mempergunakan tanah yang langsung dikuasai oleh Negara. Izin Membuka Tanah Negara merupakan dasar untuk mendaftarkan bukti penguasaan atas tanah ke kantor Badan Pertanahan Nasional Nasional untuk ditingkatkan statusnya agar memperoleh sertifikat hak atas tanah. Pada dasarnya IMTN bukan merupakan alat bukti hak yang sesungguhnya melainkan hanya sebagai alas hak untuk memperoleh hak atas tanah.

IMTN adalah izin yang diberikan oleh walikota atau pejabat yang ditunjuk kepada orang perseorangan, atau badan hukum untuk membuka dan atau mengambil manfaat, mempergunakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Subyek pemohon IMTN ialah orang atau badan hukum yang membuka Tanah Negara.⁶⁵ Obyek dari IMTN yang dimohonkan adalah semua Tanah Negara yang dimohonkan untuk dibuka dan/atau dimanfaatkan dengan luas maksimal 20.000m² . Penerbitan IMTN dengan alas hak seluas kurang dari 5.000 meter diterbitkan oleh kecamatan. Jika alas hak lebih dari 5.000 meter diterbitkan oleh Pemkot melalui KDAWP.

Prosedur Dan Tata Cara Memperoleh IMTN Walikota atau pejabat yang ditunjuk oleh pemerintah dapat mengeluarkan surat IMTN untuk setiap

⁶⁴Supriyadi, *Op.Cit.* hlm

⁶⁵Pasal 4 **Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014** Tentang Izin Membuka Tanah negara

orang atau badan hukum yang membuka dan/atau memanfaatkan tanah Negara. Prosedur dan tata cara memperoleh IMTN tersebut dituangkan dalam pasal 6 Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Izin Membuka Tanah Negara yaitu⁶⁶ :

1. Setiap orang atau badan hukum yang membuka dan/atau memanfaatkan tanah negara wajib memiliki IMTN dari Walikota atau Pejabat yang ditunjuk.
2. Permohonan IMTN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis kepada Walikota atau Pejabat yang ditunjuk.
3. Terhadap permohonan yang dinyatakan lengkap akan diregistrasi dan diteruskan secara berjenjang sesuai fungsi dan kewenangannya.
4. Berkas yang telah diregister sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan peninjauan dan/atau pengukuran oleh Tim.
5. Hasil peninjauan dan pengukuran objek dituangkan dalam Berita Acara dan diumumkan pada Kantor Kecamatan dan Kelurahan serta RT setempat selama 30 (tiga puluh) hari kalender secara berturut turut.
6. Hasil pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dituangkan dalam Berita Acara oleh Pejabat yang berwenang.
7. Permohonan izin yang sudah diumumkan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) tidak mendapat tanggapan dan/atau keberatan, Walikota atau Pejabat yang ditunjuk menerbitkan izin paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak Berita Acara Hasil pengumuman ditandatangani oleh pejabat yang berwenang.
8. IMTN yang dimohon bukan atas nama yang tertera dalam Alas hak, harus dilakukan terlebih dahulu penyerahan penguasaan tanah kepada pemohon IMTN.
9. Tanah Negara yang memiliki Alas hak untuk dimohonkan IMTN, harus dimohon secara keseluruhan baik untuk satu atau lebih nama pemohon.
10. Alas hak/bukti penguasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (9) ditarik oleh pejabat yang berwenang.

⁶⁶ Pasal 6 **Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014** Tentang Izin Membuka Tanah Negara

11. Apabila dikemudian hari terbukti terdapat persyaratan dan/atau keterangan yang tidak benar yang digunakan pada saat pengajuan permohonan IMTN, maka kepada pemilik IMTN dikenakan sanksi administratif berupa pencabutan IMTN.
 12. Ketentuan mengenai bentuk/format, prosedur dan persyaratan administrasi IMTN diatur lebih lanjut dalam Peraturan Walikota.
- Prosedur dan persyaratan administrasi IMTN diatur dalam Pasal 7 Peraturan Walikota Nomor 33 Tahun 2017 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Izin Membuka Tanah Negara sebagai berikut⁶⁷ :

Pelayanan IMTN meliputi:

- a. kelengkapan formulir permohonan IMTN;
- b. kelengkapan persyaratan administrasi atau berkas permohonan IMTN;
- c. penyerahan dan verifikasi berkas permohonan IMTN;
- d. peninjauan atau pengukuran lokasi;
- e. pengumuman;
- f. berita Acara hasil pengumuman;
- g. Penerbitan IMTN;
- h. perpanjangan dan perubahan data IMTN;
- i. Penolakan IMTN;
- j. pengajuan keberatan pada permohonan IMTN;
- k. Penyelesaian sengketa permohonan IMTN; dan legalisir fotokopi IMTN.

IMTN tersebut wajib dimiliki biasanya seseorang atau badan hukum tersebut telah membuka dan/atau memanfaatkan tanah Negara tersebut dan diajukan secara tertulis pada instansi pemerintah yang ditunjuk. Setelah pemohon IMTN telah melengkapi persyaratan-persyaratan yang telah ditentukan dan telah dinyatakan lengkap maka permohonan yang dinyatakan

⁶⁷ Pasal 7 **Peraturan Walikota Nomor 33 Tahun 2017** Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Izin Membuka Tanah Negara

lengkap tersebut akan diregister dan diteruskan secara berjenjang sesuai dengan fungsi dan kewenangannya.

Selanjutnya berkas permohonan yang telah deregister tersebut segera dilakukan peninjauan dan/atau pengukuran oleh pejabat dan atau staf yang ditugaskan untuk melakukan proses penerbitan IMTN. Hasil peninjauan dan pengukuran objek dituangkan dalam Berita Acara oleh pejabat yang berwenang dan diumumkan pada Kantor Kecamatan dan kelurahan serta RT setempat selama 30 (tiga puluh) hari kerja sesuai dengan kalender secara berturut-turut. Apabila permohonan yang telah diumumkan tidak mendapat tanggapan dan/atau keberatan dari pihak lain, Walikota atau Pejabat yang ditunjuk segera menerbitkan IMTN paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak Berita Acara Hasil pengumuman ditandatangani oleh pejabat yang berwenang.

Pemohonan untuk mengajukan penerbitan IMTN tetapi nama yang tertera dalam Alas Hak bukanlah atas nama pemohon, maka harus dilakukan terlebih dahulu penyerahan penguasaan tanah kepada pemohon IMTN. Tanah Negara yang memiliki Alas hak untuk dimohonkan IMTN harus dimohon secara keseluruhan baik untuk satu atau lebih nama pemohon yang alas hak/atau bukti penguasaan langsung ditarik oleh pejabat berwenang yang mengeluarkan IMTN setelah IMTN tersebut jadi. Sanksi administrasi yaitu berupa pencabutan IMTN dapat dilakukan oleh walikota atau pejabat yang ditunjuk untuk menerbitkan IMTN biasanya dikemudian hari diketahui dan terbukti terdapat persyaratan/atau keterangan yang tidak benar yang diberikan oleh pemohon IMTN yang digunakan pada saat pengajuan permohonan IMTN.

Masa berlaku IMTN selama 3 (tiga) tahun, terhitung sejak ditandatangani dan dapat diperpanjang 1 (satu) kali. IMTN yang belum dimohonkan haknya di Kantor Pertanahan dan telah habis masa berlakunya kemudian tidak dilakukan perpanjangan sampai dengan masa berlaku perpanjangan berakhir maka diberlakukan permohonan baru dalam permohonan IMTN.⁶⁸

⁶⁸ Pasal 22 **Peraturan Walikota Nomor 33 Tahun 2017** Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Izin Membuka Tanah Negara

Untuk memperoleh perpanjangan IMTN sebagaimana dimaksud pada pasal 22 ayat (1) Peraturan Walikota Nomor 33 Tahun 2017 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Izin Membuka Tanah Negara, pemegang izin wajib mengajukan permohonan perpanjangan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum masa berlaku berakhir, dengan prosedur dan persyaratan:

- a. mengisi formulir permohonan perpanjangan IMTN;
- b. melengkapi persyaratan perpanjangan IMTN meliputi:
 1. IMTN asli yang akan habis masa berlakunya;
 2. Surat pernyataan yang menerangkan bahwa keadaan tanah yang dimohonkan perpanjangan IMTN tidak mengalami perubahan, dengan format sebagaimana tercantum dalam Lampiran XXVIII yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Wali Kota ini; dan
 3. Tanda bukti lunas PBB tahun terakhir.
- c. Peninjauan lokasi tanah oleh Instansi Penyelenggara Pelayanan IMTN (jika diperlukan); dan
- d. penerbitan Perpanjangan [MTN oleh Instansi Penyelenggara Pelayanan IMTN sesuai kewenangannya paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak berkas permohonan perpanjangan diterima/diverifikasi.

Dalam hal permohonan perpanjangan IMTN diajukan tidak memenuhi prosedur sebagaimana dimaksud pada ayat (2), prosedur dan persyaratan diberlakukan dengan persyaratan:

- a. Mengisi formulir permohonan perpanjangan IMTN;
- b. Melengkapi persyaratan perpanjangan IMTN meliputi:
 1. IMTN asli yang habis masa berlakunya;
 2. surat pernyataan yang menerangkan bahwa keadaan tanah yang dimohonkan perpanjangan IMTN tidak mengalami perubahan; dan
 3. Tanda bukti lunas Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan tahun terakhir.
- c. Peninjauan lokasi tanah oleh Instansi Penyelenggara Pelayanan IMTN;

- d. Pengumuman seclama 30 (tiga puluh) hari kalender pada papan pengumuman di RT, Kelurahan, Kecamatan setempat, dan DPPR;
- e. Berita acara hasil pengumuman oleh Instansi Penyelenggara Pelayanan IMTN sesuai kewenangannya, dilengkapi dengan lampiran berita acara pelaksanaan pengumuman yang diketahui oleh pejabat yang berwenang; dan
- f. Penerbitan Perpanjangan [MTN oleh Instansi Penyelenggara Pelayanan IMTN sesuai kewenangannya paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah berita acara hasil pengumuman ditandatangani.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Kategori jenis penelitian ditentukan oleh objek dari hal yang diteliti oleh peneliti. Jenis penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif. Penelitian normative sering disebut dengan penelitian doctrinal, dimana penelitian yang objek kajiannya adalah dokumen peraturan perundang-undangan.⁶⁹

Objek dari penelitian ini ialah Peraturan. Alasan penulis meneliti dalam bentuk penelitian normative adalah penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kedudukan hukum segel tanah sebagai alat bukti tertulis untuk pendafatran tanah pertama kali setelah dikeluarkannya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang IMTN sebagai pengganti segel tanah , serta menganalisis terkait sinkronisasi antara peraturan perundangan-undangan terkait pendaftaran tanah dengan peraturan daerah nomor 1 tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara.

Penelitian normative merupakan metode dalam menelaah, mencari jawaban, meneliti norma - norma dalam suatu peraturan perundang-undangan yang di tetapkan oleh para penyelenggara negara. Dalam penelitian ini penemuan merupakan sebuah akibat karena penemuan hukum merupakan metode solusi secara ilmu pengetahuan hukum dalam hal tidak adanya hukum untuk menghindari ketidak jelasan suatu norma/ kekaburan hukum melalui argumentasi hukum serta menghindari konflik norma.

3.2 Metode Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan undang-undang (*statute approach*)⁷⁰ dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).⁷¹

⁶⁹Peter Mahmud, ***Penelitian Hukum***, (Jakarta: Kencana Predana Media Group. 2005), halaman 96.

⁷⁰***Ibid.***, hlm. 27.

⁷¹ Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, ***Penelitian Hukum (Legal Research)***, (Jakarta; Sinar Grafika, 2014), hlm. 110

Peneliti mengkaji dan menganalisa Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan segel tanah sebagai salah satu bukti penguasaan awal hak atas tanah khususnya yang terdapat di Kota Balikpapan serta IMTN sebagai pengganti segel tanah sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara dan Peraturan Walikota Kota Balikpapan Nomor 26 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara. melalui pendekatan undang-undang. Tidak menutup kemungkinan adanya pihak masyarakat yang ingin mengajukan pendaftaran tanah melalui tanah segel sedangkan di Balikpapan sesuai dengan Peraturan Walikota Kota Balikpapan Nomor 26 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara , tanah segel harus di daftarkan dahulu melalui IMTN sebelum ditingkatkan hak nya menjadi sertifikat.

1. Pendekatan Normatif dengan menggunakan Pendekatan Perundang- undangan (*Statute approach*)

Peraturan perundang-undangan itu sifatnya tidak lengkap. Oleh karena tidak lengkap dan tidak jelas maka harus dilengkapi dan dijelaskan dengan “penemuan hukum”. Secara sederhana penemuan hukum dapat dikatakan menemukan hukumnya karena hukum masih tidak lengkap dan tidak jelas.⁷² Ditemukan hukum itu dengan menjelaskan, menginterpretasi, atau melengkapi peraturan perundang-undangannya. Untuk menemukan hukumnya tersedia beberapa metode penemuan hukum, yakni metode interpretasi dan metode argumentasi. Metode argumentasi hukum bertujuan agar putusan hakim atau pendapat para kalangan hukum dalam peristiwa konkret yang ditanganinya dapat memenuhi rasa keadilan serta memberikan kemanfaatan bagi pencari keadilan. meskipun nilai dari rasa keadilan dan kemanfaatan itu ukurannya sangat relatif. Dengan meneliti dan menganalisa peraturan perundang-undangan dengan menelaah semua

⁷²Abintoro Prakoso, **Penemuan Hukum, system, metode, Aliran dan Prosedur dalam menemukan Hukum**, (Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2016) hlm. 81.

peraturan perundang-undangan dan regulasi yang berhubungan dengan isu hukum yang diteliti.⁷³

2. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*)

Dalam pendekatan konseptual penelitian ini, penulis meneliti pendapat para pakar hukum yang tertuang dalam buku-buku, literature yang tertuang dalam buku ilmu pengetahuan hukum

3.3 Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Jenis bahan hukum yang digunakan di dalam penulisan tesis ini bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier sebagai objek kajian penelitian. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki isi mengenai pengetahuan ilmiah mutakhir atau istilah baru tentang kenyataan yang diketahui atau tentang suatu ide yang terkait ⁷⁴ bahan utama penelitian hukum yang merupakan nilai-nilai yang dikodifikasi, fakta hukum, pengetahuan ilmiah mutakhir, atau istilah yang berhubungan tepat dari sebuah gagasan. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, Sumber bahan utama penelitian ini antara lain :

dengan permasalahan yang penulis angkat.

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah:

I. Bahan Hukum Primer yang digunakan antara lain:

- 1). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- 2). Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Negara Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya
- 3). Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- 4). Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan

⁷³Peter Mahmud, **Op.,Cit.**, halaman 96.

⁷⁴Sunaryati Hartono, **Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20**, (Bandung; Alumni, 2006), hlm. 134.

- 5). Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara;
- 6). Peraturan Walikota Kota Balikpapan Nomor 33 Tahun 2017 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara

II. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini ialah berupa karya ilmiah dalam bentuk jurnal maupun buku teks sebagai referensi yang memiliki keterkaitan dengan pembahasan yang akan dibahas pada penelitian ini.

III. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan baik terhadap bahan hukum primer maupun terhadap bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan sebelumnya. Bahan hukum tersier dapat berupa kamus bahasa Indonesia, kamus bahasa Inggris, ensiklopedia hukum, kamus hukum dan sebagainya.

3.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini dalam melakukan pengumpulan bahan-bahan hukum dilakukan melalui sebuah Studi Kepustakaan (*Library Research*), berupa sebuah dokumen-dokumen maupun peraturan perundang-undangan yang Teknik Perolehan Bahan Hukum diperoleh dengan studi kepustakaan di perpustakaan Fakultas Hukum dan Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya, yaitu berupa aturan perundang-undangan, artikel, literatur, penelitian yang berkaitan, skripsi, tesis, jurnal yang sudah ada, serta koleksi buku pribadi penulis, peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, dan berdiskusi dengan dosen pembimbing penulis. Teknik Analisis Bahan Hukum Penulis melakukan analisis dengan menggunakan teknik analisis bahan hukum deskriptif analisis. Hasil dari analisis bahan hukum tersebut dipergunakan untuk merumuskan kesimpulan dan saran yang sesuai dengan perumusan pembahasan penelitian. Analisis tersebut dikonfirmasi dalam bentuk dokumen yang diharapkan dapat menjelaskan kedudukan hukum "segel tanah" sebagai alat bukti tertulis untuk pendaftaran tanah pertama kali setelah diterbitkannya peraturan pemerintah nomor 1 tahun

2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara. Dalam hal ini penulis melakukan serangkaian studi dokumen dengan cara mengumpulkan, membaca, mempelajari, membuat catatan-catatan, dan kutipan-kutipan serta menelaah bahan-bahan pustaka yaitu berupa karya tulis dari para ahli yang tersusun dalam literatur dan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta ada kaitannya dengan permasalahan yang sedang dibahas.⁷⁵

Teknik Penulisan pengumpulan bahan hukum dalam penulisan penelitian ini adalah melalui studi literature, di perpustakaan terutama Pusat Dokumentasi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, bahan hukum primer dan sekunder seperti karya ilmiah yang mendukung penelitian ini. Data sekunder dibidang hukum dibedakan menjadi :

1. Bahan hukum Primer

Bahan hukum primer diperoleh dengan cara mencari dan mengumpulkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan inti permasalahan/ isu hukum penelitian ini. Untuk bahan hukum primer yang berupa perundang-undangan, yang memiliki otoritas tertinggi adalah Undang-Undang Dasar karena semua peraturan di bawahnya baik isi maupun jiwanya tidak boleh bertentangan UUD tersebut. Undang-Undang merupakan kesepakatan pemerintah dan rakyat, sehingga mempunyai kekuatan mengikat untuk penyelenggaraan kehidupan bernegara. Bahan hukum primer yang otoritasnya di bawah undang-undang adalah peraturan pemerintah, peraturan presiden atau peraturan suatu badan lembaga atau komisi sebagaimana disebutkan di dalam pasal 8 (1) Undang-Undang No, 12 tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun untuk tingkat daerah mempunyai otoritas yang lebih rendah dibandingkan Perda.⁷⁶

2. Bahan hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder diperoleh dengan cara mencari serta mengumpulkan literature-literatur, baik yang diperoleh dari buku-buku teks, jurnal, tesis dan juga internet.

⁷⁵ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Praktek*, (Jakarta; Sinar Grafika, 2002), hlm. 2.

⁷⁶ *Ibid*, Hlm.182.

Bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku teks karena buku teks berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi. Disamping buku teks, bahan hukum sekunder dapat berupa tulisan-tulisan tentang hukum baik dalam bentuk buku ataupun jurnal. Tulisan-tulisan hukum tersebut berisi tentang perkembangan atau isu-isu yang aktual mengenai hukum bidang tertentu.⁷⁷

3. Bahan hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan baik terhadap bahan hukum primer maupun terhadap bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan sebelumnya. Bahan hukum tersier dapat berupa kamus bahasa Indonesia, kamus bahasa Inggris, ensiklopedia hukum, kamus hukum dan sebagainya.

3.5 Teknik Analisa Bahan Hukum

Tahapan yang digunakan setelah mengumpulkan bahan-bahan hukum dalam penelitian ini dan yang telah dikelompokkan dan dianalisis yaitu :

pertama, mengumpulkan bahan-bahan hukum yang dinilai oleh penulis berkaitan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini, kemudian bahan hukum yang berkaitan dengan permasalahan pokok penelitian dikategorikan atau disusun untuk mempermudah dalam membaca dan mempelajari bahan hukum yang dikumpulkan. Metode tersebut merupakan bentuk analisis bahan hukum melalui studi kepustakaan.

Mengumpulkan bahan hukum primer berupa perundang-undangan untuk dianalisis, penelitian hukum menurut Peter Mahmud Marzuki, dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul atau yang berpotensi timbul. Sedangkan hasil yang dicapai bukan menolak atau menerima hipotesis melainkan memberikan gambaran preskripsi mengenai apa yang sepatutnya dan seyogyanya yang diajukan.

Dalam penelitian ini penulis menuliskan mengenai gagasan dengan berbagai literatur yang digunakan untuk mencari kebijaksanaan dalam

⁷⁷ *Ibid*, hlm. 183.

permasalahan hukum yang dapat timbul. Dalam penelitian ini peneliti mempertimbangkan bahwa apabila suatu permasalahan terjadi dimasyarakat maka undang-undang menetapkan suatu hal tertentu untuk peristiwa tertentu, sehingga di keadaan tersebut menimbulkan akibat untuk dicari solusi dari permasalahan . Dengan adanya aturan atau pedoman yang diatur oleh pemerintah. Kemudian menurut penulis diperlukan suatu gagasan-gagasan yang dikutip dari literatur para pakar hukum untuk menemukan suatu jawaban yang dapat dijadikan usulan-usulan atau bahan pertimbangan bagi para penegak hukum dan atau para kalangan hukum dari penelitian ini.

Analisis bahan hukum adalah bagaimana memanfaatkan sumber-sumber bahan hukum yang telah terkumpul untuk digunakan dalam memecahkan permasalahan dalam penulisan. Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan, peneliti uraikan, untuk dideskripsikan secara kualitatif dalam menjawab apa yang telah dirumuskan dalam rumusan masalah dalam penelitian yang dilakukan. Pengolahan bahan hukum dilakukan secara *deskriptif* yaitu untuk menggambarkan secara jelas dan rinci tentang kedudukan hukum segel tanah sebagai bukti tertulis untuk pendaftaran tanah pertama kali.

Langkah selanjutnya adalah menganalisa dan mengkaitkan bahan hukum yang satu dengan bahan hukum yang lain. Metode yang akan digunakan dalam memahami dan menganalisa teks dan bahasa yang digunakan dari suatu peraturan perundang-undangan yang pada penelitian ini adalah pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Dan Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara , Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara dan Peraturan Walikota Kota Balikpapan Nomor 33 Tahun 2017 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Rasio legis diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara oleh Pemerintah Daerah Kota Balikpapan

4.1.1 Dasar Diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara Oleh Pemerintah Kota Balikpapan

Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan, ada 9 (sembilan) kewenangan pemerintah di Bidang Pertanahan dilaksanakan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota, antara lain:

1. Pemberian ijin lokasi;
2. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
3. Penyelesaian sengketa tanah garapan;
4. Penyelesaian mengenai masalah ganti rugi serta santunan tanah untuk pembangunan;
5. Penetapan subyek serta obyek redistribusi tanah, dan ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee;
6. Penetapan dan penyelesaian tanah ulayat;
7. Pemanfaatan dan penyelesaian tanah kosong;
8. Pemberian ijin membuka tanah;
9. Perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota.

Guna keseragaman administrasi oleh pemerintah dalam hal ini Kepala Badan Pertanahan Nasional telah menerbitkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan yang Dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, norma tersebut menindaklanjuti sekaligus menjadi pedoman untuk 9 (sembilan) kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh

Pemerintah Kabupaten/Kota.⁷⁸ Terkait kewenangan yang tercantum pada poin 8 diatas, ijin membuka tanah adalah ijin yang diberikan kepada seseorang untuk mengambil manfaat dan mempergunakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara sebagaimana yang disebutkan dalam huruf h dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003.

Pada tahun 2011 Walikota Balikpapan HM. Rizal Effendi, SE mengeluarkan surat edaran nomor 591/2060/Perkot-Ptnh/2011 Tentang Pemberitahuan Pemberlakuan Izin Membuka Tanah Negara, yang inti surat edaran tersebut menerangkan bahwa "terhitung mulai tanggal 1 Januari 2012 akan diberlakukan untuk surat segel tanah atau alas hak yang belum didaftarkan permohonan haknya ke Kantor Pertanahan harus dimohonkan Izin Membuka Tanah Negara (IMTN)". Surat edaran walikota ini masih tetap berlaku walaupun Peraturan Daerah telah dirubah Menjadi Nomor 1 Tahun 2014.

Menurut Pasal 1 butir 43 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 55 Tahun 2010 'Surat Edaran adalah naskah dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan dan/atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.'⁷⁹ Surat Edaran mempunyai derajat lebih tinggi dari surat biasa, karena surat edaran memuat petunjuk atau penjelasan tentang hal-hal yang harus dilakukan berdasarkan peraturan yang ada.

Dapat dilihat pula dalam pasal 65 ayat (2) huruf d Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, "dalam melaksanakan tugas kepala daerah berwenang untuk mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah da/atau masyarakat".⁸⁰ Untuk itu, Surat Edaran merupakan suatu peraturan kebijakan yang diterbitkan semata-mata berdasarkan kewenangan bebas

⁷⁸**Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003** tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan

⁷⁹ Pasal 1 butir 43 **Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 55 Tahun 2010** tentang Tata Naskah Dinas Di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri.

⁸⁰ Pasal 65 ayat (2) huruf d **Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014** tentang Pemerintahan Daerah

namun perlu perhatikan beberapa faktor sebagai dasar pertimbangan penerbitannya yaitu⁸¹:

- a. Diterbitkan karena dalam keadaan mendesak.
- b. Terdapat peraturan terkait yang tidak jelas untuk itu butuh ditafsirkan.
- c. Substansi tidak bertentangan dengan peraturan perundang - undangan.
- d. Dapat dipertanggung jawabkan secara moral dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

Dapat dilihat pula dalam pasal 65 ayat (2) huruf d Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dalam melaksanakan tugas kepala daerah berwenang untuk mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah da/atau masyarakat⁸². Untuk itu, Surat Edaran merupakan suatu peraturan kebijakan yang diterbitkan Dengan adanya surat edaran yang didasarkan pada peraturan daerah kota Balikpapan tersebut, maka segel-segel tanah sudah mulai dihentikan kemudian kita mengeluarkan produk baru yaitu IMTN sebagai pengganti dimana nantinya segel tanah di simpan oleh kecamatan sebagai arsip negara yang dijadikan satu dalam suatu warkah tanah.

Status tanah di Kota Balikpapan merupakan tanah negara, yang artinya tanah tersebut langsung dikuasi oleh negara sehingga masyarakat Kota Balikpapan dalam menggunakan dan memfungsikan tanah tersebut diwajibkan untuk mendaftarkan IMTN Berdasarkan keputusan tersebut, maka menjadi dasar bagi Kota Balikpapan untuk membuat suatu Peraturan Daerah di bidang pertanahan dengan berasaskan otonomi daerah yang menganut asas desentralisasi yang memberikan wewenang kepada masing-masing daerah untuk dapat mengurus rumah tangga daerahnya sendiri, melalui diundangkannya Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara.

⁸¹ Zafrullah Salim, **Kedudukan Peraturan Menteri, Keputusan Menteri, Surat Edaran, dan Instruksi Presiden dalam Sistem Hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia**, Makalah , 2014

Adanya tertib administrasi dibidang pertanahan khususnya di Kota Balikpapan menjadi salah satu hal yang melatarbelakangi pembentukan Perda IMTN tersebut. Hal tersebut mengingat banyaknya tumpang tindih kepemilikan segel tanah yang merupakan bukti penguasaan fisik bidang tanah oleh masyarakat Balikpapan.

Perda IMTN tidak dapat dilepaskan dari bagian penyelenggaraan otonomi daerah. Otonomi Daerah ialah hak, kewajiban, dan wewenang daerah otonom untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sebuah sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸² Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, serta kewajiban Daerah untuk dapat mengatur serta mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Otonomi Daerah adalah manifestasi dari keinginan untuk mengatur dan mengaktualisasikan seluruh potensi daerah secara maksimal yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut. Otonomi Daerah dipandang penting karena otonomi merupakan kebutuhan hakiki di mana daerah memiliki keinginan untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Otonomi daerah memberikan peluang untuk bersaing secara sehat dan terbuka bagi seluruh lapisan masyarakat dan juga antar daerah.⁸³

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 9 ayat (3), urusan Pemerintahan Daerah disebut urusan pemerintahan konkuren yang merupakan urusan pemerintahan yang telah dibagi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Selanjutnya pada ayat 4 ditentukan bahwa urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Pasal 13 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan pula yang menjadi suatu kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:

a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota.

⁸² Pasal 1 angka 6 **Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014** Tentang Pemerintahan Daerah

⁸³ Muh. Hasrul, "***Eksistensi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Efektif***", (Makasar: Disertasi, Universitas Hasanuddin, 2017), hlm.33.

- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota.
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Pemerintah kota Balikpapan melalui kewenangan pembentukan peraturan daerah membentuk Perda IMTN dengan mempertimbangkan bahwa dalam kegiatan membuka atau memanfaatkan tanah negara di Kota Balikpapan berkembang dengan sangat pesat sehingga perlu pengaturan mengenai perizinan di bidang pertanahan yang bukan hanya mampu menumbuhkan iklim, investasi, namun juga berpihak kepada kesejahteraan masyarakat umum serta tetap menjaga kelestarian sebuah fungsi lingkungan hidup itu sendiri. Kegiatan atau usaha yang dilakukan dengan cara membuka serta memanfaatkan tanah negara harus beralaskan pada prinsip tata kelola pemerintahan yang baik serta berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat luas, disesuaikan dengan rencana tata ruang daerah yang berlaku, daya dukung serta daya tampung lingkungan, dan kemampuan fisik tanah itu sendiri. Hal tersebut di atas secara tegas dinyatakan pada konsideran Perda IMTN.

IMTN adalah izin yang diberikan oleh Walikota atau pejabat yang ditunjuk kepada orang perorangan atau badan hukum untuk membuka dan/atau mengambil manfaat dan mempergunakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.⁸⁴ Sementara itu subyek IMTN adalah setiap orang atau badan hukum yang membuka Tanah Negara.⁸⁵ Sedangkan Obyek IMTN adalah semua tanah Negara yang dimohonkan untuk dibuka /atau dimanfaatkan yang meliputi tanah pertanian dan tanah non pertanian.

Penerbitan IMTN didasarkan karena banyaknya segel tanah yang tumpang tindih, tidak tertata rapi sehingga pemerintah kota Balikpapan mengalami banyak kendala. Tumpang tindihnya segel di sebabkan pihak

⁸⁴ Pasal 1 Poin 13 **Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014** tentang Izin Membuka Tanah Negara

⁸⁵ Pasal 4 Poin 1 **Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014** tentang Izin Membuka Tanah Negara.

yang dapat mengeluarkan segel dalam hal ini ketua RT setempat maupun kelurahan yang menerbitkan segel tanpa melalui prosedur semestinya, contohnya ketua RT yang langsung dapat menerbitkan segel tanpa mengetahui langsung atau melihat langsung lokasi tanah yang di buatkan segel tersebut. Sehingga pemerintah daerah melihat prosedur seperti ini harus segera di putus. Keluarnya perda IMTN tersebut tidak berarti segel-segel yang ada ingin langsung semua di hapuskan tetapi masyarakat perlu juga dilindungi. Jadi intinya penerbitan IMTN ini bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat kota Balikpapan. Perlindungan hukum tersebut memerlukan sebuah regulasi sehingga di buatlah peraturan mengenai IMTN.

Menurut pasal 6 Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Izin Membuka Tanah negara telah dijabarkan yakni:

1. Segel tanah diajukan oleh pemohon ke kecamatan untuk diterbitkan surat keterangan IMTN dengan menyerahkan persyaratan kepada loket IMTN, persyaratannya yakni:
 - a. Surat Permohonan.
 - b. Foto Copy KTP / Kartu Keluarga Pemohon yang masih berlaku.
 - c. Foto Copy KTP / Saksi-saksi Batas yang masih berlaku .
 - d. Surat Pernyataan Menguasai Tanah Negara (terlampir).
 - e. Surat Kesaksian penggarapan (terlampir).
 - f. Surat Pernyataan Tidak Sengketa (terlampir).Surat Pernyataan Kronologis Tanah (terlampir).
 - g. Surat Pernyataan Kesepakatan Bersama Penyerahan Penguasaan Tanah. (Jika di surat segel sudah atas nama pemohon tidak perlu mengisi Surat Pernyataan Kesepakatan ini).
 - h. Surat Pernyataan Penanaman Pohon Penghijauan/ Vegetasi (Menyerahkan bibit tanaman maksimal 3 pohon di kantor kecamatan Balikpapan Utara) .
 - i. Foto Copy KTP yang menyerahkan perawatasan.
 - j. Dasar Surat permohonan IMTN .(Berupa Segel atau bukti kepemilikan tanah watas)
 - k. Melampirkan Surat Pernyataan Ahli Waris. apabila Tanah watas tersebut adalah tanah waris.

- l. Melampirkan Surat Hibah apabila watas tanah tersebut hibah.
 - m. Melampirkan bukti pembelian jika watas tanah tersebut telah diperjualbelikan.
2. Kelengkapan persyaratan atau berkas yang telah diberikan kepada loket IMTN, setelah itu dilakukan pengecekan administrasinya, dan apabila sudah memenuhi persyaratan maka berkas pemohon diserahkan kepada Kepala Seksi Pemerintahan Kecamatan selanjutnya dilakukan pengecekan serta peregistrasian, dan selanjutnya berkas pemohon tersebut di berikan kepada Sekretaris Kecamatan untuk di lakukan paraf, dan setelah itu yang terakhir di berikan kepada camat untuk di setujui berkas IMTN nya, dan setelah di setujui camat setempat selanjutnya akan masuk dalam antrian untuk dilakukan proses peninjauan dan pengukuran.
3. Setelah dilakukan pengukuran dan peninjauan lalu dibuatlah berita acara pengukuran serta diumumkan di kantor kecamatan atau kelurahan serta RT setempat dengan jangka waktu 30 hari, dan Apabila dalam 30 hari pengumuman tidak ada yang melakukan sanggahan maka 1 hingga 14 hari setelah itu akan diterbitkan surat IMTN lalu diserahkan kepada pemohon/pemegang segel tanah. Apabila ada sanggahan dari pihak lain maka akan diselesaikan terlebih dahulu dan pemrosesan IMTN akan ditunda untuk sementara waktu hingga selesai dan diketahui siapa pemegang yang berhak atas tanah tersebut.
4. Peninjauan serta pengukuran yang dilakukan hanya 2 kali saja dalam waktu seminggu yaitu hari senin dan rabu, dan inilah salah satu lambatnya pelayanan di dalam menerbitkan IMTN, dikarenakan pihak pemohon cukup banyak sedangkan untuk peninjauan dan pengukuran harus antri terlebih dahulu dikarenakan keterbatasan orang dibagian proses peninjauan dan pengukuran, karena lambtanya ini bisa memakan waktu berbulan-bulan apabila pemohonnya banyak, apabila ada sengketa, sekalipun sudah ditinjau serta diukur apabila di dapat sanggahan maka prosesnya akan ditunda hingga sanggahan diselesaikan.

5. Setelah pemohon mendapatkan IMTN dari kecamatan setempat maka IMTN inilah yang akan dijadikan dasar untuk proses pendaftaran tanah pertama kali di kantor pertanahan serta memohonkan hak lama menjadi sertifikat hak milik maupun hak guna bangunan yang telah memiliki kepastian hukum. Proses pendaftaran tanah ke kantor pertanahan wajib menggunakan IMTN sama seperti proses pendaftaran tanah yang menggunakan alas hak lama yang disebutkan dalam pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
6. Surat keterangan Izin Membuka Tanah Negara sebagai hak penguasaan tanah didaftarkan kepada kantor pertanahan kota untuk selanjutnya menjadi sertifikat, dalam pasal 12 ayat (1) PP 24/1997 meliputi Pengumpulan dan pengolahan data fisik, Pembuktian hak dan pembukuannya, Penerbitan sertifikat, Penyajian data fisik dan data yuridis, Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Jika bukti tertulis kepemilikan bidang tanah tidak lengkap ataupun tidak ada lagi, maka pembuktian penguasaan tanah itu dapat dilakukan melalui keterangan saksi ataupun pernyataan bersangkutan yang bisa dipercaya kebenarannya sesuai dengan pendapat Panitia Adjudikasi atau oleh Kepala Kantor Pertanahan.

Kota Balikpapan mengeluarkan aturan yang mewajibkan masyarakat kota Balikpapan yang ingin mendaftarkan tanahnya untuk memperoleh hak atas tanah harus terlebih dahulu mendaftarkan segel mereka untuk didaftarkan IMTN. Hal tersebut di atas secara implisit diatur dalam Pasal 3 Perda IMTN yang menentukan bahwa "Penetapan Peraturan Daerah ini bertujuan untuk memberikan pedoman pelaksanaan pelayanan IMTN dan mengarahkan dan mengendalikan orang dan badan hukum dalam membuka tanah negara mengingat penguasaan tanah harus memperhatikan kepentingan masyarakat banyak dan kesesuaian dengan rencana tata ruang yang berlaku, daya dukung dan daya tampung lingkungan serta kemampuan fisik tanah itu sendiri. Adanya tertib administrasi di bidang pertanahan khususnya di Kota Balikpapan menjadi salah satu hal yang melatar belakangi pembentukan Perda IMTN ini.

4.1.2 Kewenangan Pemerintah Daerah Untuk Menerbitkan Surat Izin Membuka Tanah Negara (IMTN)

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, istilah yang digunakan dalam bahasa Belanda, yaitu *theorie van het gezag*, sedangkan dalam bahasa Jermannya yaitu *theorie der autoritat*. Teori kewenangan berasal dari dua suku kata, yaitu teori dan kewenangan. Ada dua unsur yang terkandung dalam pengertian konsep kewenangan yang disajikan oleh H.D. Stoud, yaitu adanya aturan-aturan hukum dan sifat hubungan hukum. Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D.Stoud adalah "*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*" bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.⁸⁶

Sebelum kewenangan itu dilimpahkan kepada institusi yang melaksanakannya, maka apabila terlebih dahulu harus ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, apakah dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun aturan yang lebih rendah tingkatannya. Sifat hubungan hukum adalah sifat yang berkaitan dengan hukum. Hubungan hukumnya ada yang bersifat publik dan privat.⁸⁷

Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum, baik dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat. Demikian juga pada setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah, seorang pejabat atau badan tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintah. Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat atau bagi setiap badan.

⁸⁶ Stout HD, *de Betekenissen van de wet*, **Loc.Cipt**, hlm.4.

⁸⁷ **Ibid.**, hlm. 184

Teori Kewenangan di dalam penelitian tesis ini digunakan untuk mengetahui kewenangan Badan Pertanahan Nasional sebagai penyelenggara pendaftaran tanah dan kewenangan dari pemerintah pusat memberikan mandat kepada pemerintah daerah dalam hal ini otonomi daerah , yaitu melibatkan pemerintah daerah untuk ikut serta dalam pengurusan terkait pengukuran terhadap suatu obyek penguasaan atas tanah sebelum diadakan pendaftaran tanah dengan dikeluarkannya peraturan daerah nomor 1 tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara.

Di Balikpapan, penerbitan IMTN dengan alas hak seluas kurang dari 5.000 meter diterbitkan oleh kecamatan. Jika alas hak lebih dari 5.000 meter diterbitkan oleh Pemkot melalui KDAWP. Segel tanah dengan luas permohonan maksimal 1.000 m² mengajukan permohonan IMTN di Kantor Kecamatan.

Sesuai dengan Pasal 1 Peraturan daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Izin Membuka Tanah Negara, pengertian Camat adalah:⁸⁸

“pimpinan dan koordinator penyelenggaraan pemerintah di wilayah kerja kecamatan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan kewenangan pemerintahan dari Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah dan menyelenggarakan tugas umum pemerintah”.

Camat sebagai ujung tombak pemerintah daerah secara jelas dalam pasal 225 ayat (3) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Camat menjalankan tugas pada pasal 225 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, ini yang disebut sebagai kewenangan atributif. Ini sesuai juga dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yakni urusan pertanahan di berikan otonomi seluas-luasnya dengan asas otonomi.

Kewenangan Camat dalam membantu Walikota untuk mengurus dan mengeluarkan surat keterangan izin membuka tanah negara

⁸⁸ Pasal 1 **Peraturan daerah Nomor 1 Tahun 2014** tentang Izin Membuka Tanah Negara

sebagaimana dalam pasal 225 ayat (1) huruf d yakni "camat mempunyai tugas untuk mengoordinasikan penerapan dan penegakan perda dan perkada", selain itu dalam pasal 226 ayat (1) ditegaskan bahwa "camat mendapatkan pelimpahan sebagian kewenangan bupati/walikota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota".⁸⁹ bahwa lembaga yang berwenang (berdasarkan kewenangan atributif) mengeluarkan Izin Membuka Tanah Negara/IMTN adalah kecamatan.

Terkait kewenangan IMTN tersebut diatur dalam pasal 6 Peraturan Walikota Nomor 33 Tahun 2017 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Izin Membuka Tanah Negara yaitu :

- 1) Camat melaksanakan kewenangan pelayanan IMTN untuk :
 - a. Tanah non pertanian yang dimohonkan perorangan atau Badan Hukum dengan luasan:
 1. Alas Hak sampai dengan 5.000 m² (lima ribu meter persegi); atau
 2. tidak memiliki Alas Hak sampai dengan 1.000 m² (seribu meter persegi).
 - b. Tanah pertanian yang dimohonkan perorangan atau Badan Hukum dengan luasan Alas Hak sampai dengan 20.000 m² (dua puluh ribu meter persegi).

Tanah pertanian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b merupakan kawasan peruntukan:

- a. pertanian; dan
 - b. perikanan.
- 2) Sekertaris Daerah melaksanakan kewenangan IMTN meliputi :
 - a. Tanah non pertanian yang dimohonkan perorangan atau Badan Hukum dengan luasan:
 1. Alas Hak lebih dari 5.000 m² (lima ribu meter persegi) sampai dengan 10.000 m² (sepuluh ribu meter persegi); atau

⁸⁹ Pasal 226 ayat (1) **Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014** tentang Pemerintahan Daerah.

2. Tidak memiliki Alas Hak di atas 1.000 m² sampai dengan 10.000 m² (sepuluh ribu meter persegi);
- b. Tanah pertanian yang dimohonkan perorangan atau Badan Hukum dengan luasan:
 1. Alas Hak lebih dari 20.000 m² (dua puluh ribu meter persegi); atau
 2. tidak memiliki Alas Hak sampai dengan 20.000 m² (dua puluh ribu meter persegi) untuk tanah yang tidak memiliki Alas Hak.
- 3) Kewenangan penerbitan IMTN selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) dilakukan oleh WaliKota.

4.1.3 Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Izin Membuka Tanah Negara Dalam Kaitannya Dengan Peraturan Perundang-Undangan Terkait Pendaftaran Tanah

Suatu kepastian hukum mengharuskan terciptanya suatu peraturan umum atau kaidah umum yang berlaku secara umum, serta mengakibatkan bahwa tugas hukum umum untuk mencapai kepastian hukum (demi adanya ketertiban dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia). Hal ini dilakukan agar terciptanya suasana yang aman dan tentram dalam masyarakat luas dan ditegakkannya serta dilaksanakan dengan tegas.⁹⁰

Tujuan hukum semata-mata untuk mewujudkan '*legal certainty*' (kepastian hukum). "Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek seharusnya atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu."⁹¹

⁹⁰Soerjono Soekanto, *Loc.Cit*, hlm.15.

⁹¹ Peter Marzuki, *Loc.Cit*, hlm. 158

Menurut Mochtar Kusumaatmadja berkaitan dengan kepastian, menyatakan bahwa :

“Untuk mencapai ketertiban dalam masyarakat, diusahakan adanya kepastian dalam pergaulan antar manusia dalam masyarakat teratur, tetapi merupakan syarat mutlak bagi suatu organisasi hidup yang melampaui batas-batas saat sekarang. Karena itulah terdapat lembaga-lembaga hukum, seperti perkawinan, hak milik dan kontrak. Tanpa kepastian hukum dan ketertiban masyarakat yang dijelmakan olehnya manusia tak mungkin mengembangkan bakat-bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal dalam masyarakat tempat ia hidup.”⁹²

Kepastian hukum adalah suatu eksekusi dari pejabat yang berwenang, putusan pengadilan, atau segala hal mengenai perbuatan hukum yang memiliki sifat menjamin adanya suatu hal yang pasti dari suatu norma tertentu. Teori mengenai kepastian hukum ini memiliki dua penjelasan, yaitu keamanan hukum bagi rakyat selaku individu dari kesewenangan pemerintah karena adanya aturan hukum yang bersifat universal atau umum itu individu sehingga mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu dan adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan.⁹³ Sehingga bagi penulis membuat kesimpulan dalam hal ini bahwa kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan dari aturan oleh subyek hukum yang diberi kewenangan oleh peraturan tersebut merupakan bentuk dari kepastian hukum. Teori kepastian hukum dalam penelitian ini digunakan bagi penulis untuk mengetahui makna dari .

Pendaftaran tanah merupakan hal yang sangat penting dan perlu mendapatkan perhatian secara serius dan seksama dalam rangka pengumpulan data dan menentukan status atau pemilikan dan penguasaan atas sebidang tanah. Hal ini dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 6 yaitu :

1. Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan

⁹² Mochtar Kusumaatmadja, *Loc.Cit*, hlm. 6.

⁹³ Peter Mahmud Marzuki, *Loc.Cit.*, 158.

- 2.oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah ini atau Perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain.
- 3.Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan Perundang-undangan yang bersangkutan. Permohonan pendaftaran tanah adalah meliputi permohonan untuk mendaftarkan hak baru, hak lama atau pengukuran untuk keperluan tertentu dapat diajukan oleh pemohon sendiri atau melalui PPAT.

Pada dasarnya setiap alas hak atau bukti penguasaan fisik atas tanah di Indonesia wajib di daftarkan. Hal ini terdapat dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Pokok Agraria , yang menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dari ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan oleh Pemerintah guna memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah yang ada di seluruh wilayah Republik Indonesia. Kepastian hukum terhadap hak atas tanah itu ditandai dengan adanya sertifikat sebagai alat bukti kepemilikan tanah.

Pemerintah kota Balikpapan melalui kewenangan pembentukan peraturan daerah membentuk Perda IMTN dengan mempertimbangkan bahwa kegiatan membuka dan/atau memanfaatkan tanah negara diKota Balikpapan berkembang dengan pesat sehingga dibutuhkan pengaturan perizinan di bidang pertanahan yang tidak hanya mampu menumbuhkan iklim investasi tetapi juga berpihak kepada kesejahteraan masyarakat dan tetap menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup. Kegiatan atau usaha yang dilakukan dengan membuka memanfaatkan tanah negara harus berdasarkan pada prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat, kesesuaian dengan rencana tata ruang yang berlaku, daya dukung dan daya tampung lingkungan, serta kemampuan fisik tanah itu sendiri.

Hal tersebut di atas secara tegas dinyatakan pada konsideran Perda IMTN. IMTN adalah izin yang diberikan oleh Walikota atau pejabat yang ditunjuk kepada orang perorangan atau badan hukum untuk membuka dan/atau mengambil manfaat dan mempergunakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.⁹⁴

Berdasarkan Pasal 2 ayat (4) Undang-undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa:

hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaan nya dapat diuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

Pelimpahan untuk melaksanakan hak penguasaan dari Negara atas tanah itu adalah merupakan medebewind, asalkan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Dengan adanya otonomi inilah tugas-tugas pemerintah akan diperoleh manfaat yakni dimungkinkan untuk melakukan inovasi. Berdasarkan Pasal 386 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa untuk meningkatkan kinerja, dalam penyelenggaraan pemerintah daerah dapat melakukan inovasi. Pemerintah daerah diberikan kepercayaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri, dan mendorong daerah-daerah untuk menggali potensi baru serta inovasi yang dapat mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan dengan menciptakan metode pelayanan yang dapat memuaskan masyarakat.

Penguasaan tanah negara dalam kaitannya dengan tanah negara diatur dalam ketentuan pasal 1 Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Negara Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya yang tertulis dalam ayat 1,2,3⁹⁵ :

1. Tanah ialah:

a. tanah yang langsung dikuasai oleh Negara;

⁹⁴ 73 Pasal 4 Poin 1 **Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014** tentang Izin Membuka Tanah Negara

⁹⁵ **Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960** tentang Larangan Pemakaian Tanah Negara Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya Pasal 1 ayat 1 - 3

- b. tanah yang tidak termasuk huruf a yang dipunyai dengan sesuatu hak oleh perseorangan atau badan hukum.
- 2. yang berhak : ialah jika mengenai tanah yang termaksud dalam:
 - 1/a. Negara dalam hal ini Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuknya;
 - 1/b. orang atau badan hukum yang berhak atas tanah itu,
- 3. memakai tanah : ialah menduduki, mengerjakan dan/atau menguasai sebidang tanah atau mempunyai tanaman atau bangunan diatasnya , dengan tidak dipersoalkan apakah bangunan itu dipergunakan sendiri atau tidak.

Kemudian terkait Penguasa Daerah juga dijelaskan dalam pasal 1 ayat 4 Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Negara Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya ialah⁹⁶:

- a. Untuk daerah-daerah yang tidak berada dalam keadaan bahaya seperti yang dimaksudkan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 23 tahun 1959 (Lembaran Negara tahun 1959 No. 139): "Bupati atau Walikota/Kepala Daerah yang bersangkutan, sedang untuk Daerah Tingkat I Jakarta Raya : Gubernur/Kepala Daerah Jakarta Raya";
- b. Untuk daerah-daerah yang berada dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil, darurat militer atau keadaan perang, masing-masing Penguasa Darurat Sipil Daerah, Penguasa Darurat Militer Daerah atau Penguasa Perang Daerah yang bersangkutan, seperti yang dimaksudkan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 23 tahun 1959 (Lembaran Negara tahun 1959 No.139).

Ketentuan Pasal 19 UUPA dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.⁹⁷

⁹⁶**Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960** tentang Larangan Pemakaian Tanah Negara Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya Pasal 1 ayat 4

⁹⁷J. Andy Hartanto, ***Problematisa Hukum Jual Beli Tanah Belum Bersertipikat***, (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2009) hlm.25

Adapun kewenangan pemerintah daerah yang menyangkut semua di bidang pertanahan. Daerah yang terkait dengan pengembangan, pengelolaan tanah serta penyelesaian permasalahan di sebuah bidang pertanahan di daerah. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah ditunda dengan Dengan adanya Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang kebijakan nasional di bidang pertanahan ini, jadi sifatnya yang dulu disentralisasi khusus pertanahan ditunda oleh presiden dan tetap menjadi sentralisasi, namun terdapat pengecualian yang terdapat dalam keputusan presiden tersebut, yakni terdapat kewenangan di bidang pertanahan yang dapat menjadi kewenangan daerah. Dalam pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, yaitu:⁹⁸ Sebagian kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Pasal 23 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatur pembuktian kepemilikan hak atas tanah, menyatakan bahwa di dalam rangka memperoleh kebenaran sebuah data yuridis bagi hak yang baru dan untuk keperluan pendaftaran hak maka dalam pembuktiannya dilakukan dengan:

- 1) Penetapan pemberian hak dari pejabat yang memiliki wewenang memberikan hak kepada yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak itu berasal dari tanah negara atau tanah Hak Pengelolaan. Penetapan pejabat berwenang mengenai pemberian hak atas tanah Negara dapat dikeluarkan secara individual, kolektif ataupun secara umum.⁹⁹

Sebelum mengajukan permohonan hak, pemohon harus menguasai tanah yang dimohon dibuktikan dengan data yuridis dan data fisik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya berdasarkan pasal 9 ayat (2) angka 2a Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999

⁹⁸ Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional dibidang Pertanahan.

⁹⁹ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 474.

Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan disebutkan bahwa : Dalam setiap permohonan hak , pemohon harus menyampaikan keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik :

- a. Dasar penguasaan atau alas hak , dapat berupa sertifikat, girik, surat kavling, surat-surat bukti pelepasan hak, dan pelunasan tanah dan rumah atau tanah yang dibeli dari pemerintah , putusan pengadilan, akta PPAT , akta pelepasan dan surat - surat bukti perolehan tanah lainnya :
- b. Letak, batas-batas , dan luas ;
- c. Jenis penggunaan tanah (pertanian atau non pertanian);
- d. Rencana penguasaan tanah;
- e. Status tanahnya (Tanah Hak atau Tanah Negara)”

Permohonan hak tersebut diajukan kepada Menteri melalui Kepala Kantah yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Setelah Kepala Kantah menerima permohonan tersebut, selanjutnya memerintahkan kepada Panitia Pemeriksa Tanah A untuk memeriksa permohonan hak dilapangan, dan hasilnya dituangkan dalam Risalah Pemeriksaan Tanah. Setelah mempertimbangkan pendapat dari Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah atau pejabat yang ditunjuk atau Panitia Pemeriksaan Tanah A ,maka Kepala Kantah menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak Milik Atas Tanah yang dimohon. Apabila kewenangan pemberian hak menjadi kewenangan Kantor Wilayah BPN, maka Kepala Kantah menyampaikan permohonan tersebut kepada Kepala Kantor Wilayah BPN dengan disertai pendapat dan pertimbangan.¹⁰⁰

Terkait proses pendaftaran tanah untuk mendapatkan hak milik atas tanah yang memiliki kepastian hukum, peneliti mengutip pendapat Hans Kelsen. Menurut Hans Kelsen hukum adalah sebuah system norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma – norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberative*. Undang-undang yang berisi

¹⁰⁰ Tanjung Nugroho Akur Nurasa, *Op., Cit.,* hlm 29

aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungan dengan masyarakat. Aturanaturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹⁰¹

Pendaftaran tanah dengan menggunakan IMTN hanya berlaku untuk pendaftaran hak atas tanah untuk pertama kali terhitung setelah di terbitkan Peraturan Daerah tentang IMTN tersebut. Tetapi untuk masyarakat yang telah mendaftarkan hak atas tanah berdasarkan segel yang telah di urus oleh BPN tidak perlu lagi untuk kembali mendaftarkan tanahnya untuk penerbitan IMTN, sama halnya untuk masyarakat yang telah memperoleh sertifikat juga tidak perlu mendaftarkan lagi tanahnya ke IMTN. Perda ini berlaku hanya untuk tanah yang belum di daftarkan sertifikat setelah dikeluarkannya perda IMTN.

Pendaftaran tanah yang berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara dapat mengarahkan dan mengendalikan orang dan badan hukum dalam membuka tanah negara mengingat penguasaan tanah harus memperhatikan kepentingan masyarakat banyak dan kesesuaian dengan rencana tata ruang yang berlaku, daya dukung dan daya tampung lingkungan serta kemampuan fisik tanah itu sendiri, oleh karena itu Peraturan Daerah terkait IMTN ini dapat dijadikan dasar untuk pendaftaran tanah dan sinkron atau sesuai dengan peraturan diatasnya sebagai berikut :

1. Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Dasar-Dasar Pokok Agraria
2. Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Negara Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya
3. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

¹⁰¹Peter Mahmud Marzuki, *Op.,Cit.*, hlm.58

4. Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan

Berdasarkan peraturan tersebut diatas sama- sama mengatur tentang penguasaan terkait tanah negara dan pelimpahan kewenangan terhadap pemerintah daerah ,maka dari itu penulis mengambil kesimpulan bahwa Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara selaras dengan peraturan tersebut diatas terkait penguasaan terhadap tanah negara dan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam hal turut serta melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali terutama dalam hal pendaftaran bukti penguasaan fisik atas tanah berupa segel tanah yang kini digantikan dengan IMTN . Pemerintah daerah turut ikut serta membantu Badan Pertanahan Nasional sebagai penyelenggara pendaftaran tanah pertama kali dalam hal pengukuran dan pengecekan batas - batas tanah yang diajukan sesuai dengan alas hak yang diajukan.

4.2 Kedudukan Hukum Segel Tanah Sebagai Alat Bukti Tertulis Untuk Pendaftaran Tanah Pertama Kali Setelah Diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara

4.2.1 Segel Tanah Sebagai Bukti Tertulis Penguasaan Hak Atas Tanah

Harsono memberi pengertian bahwa penguasaan tanah meliputi penguasaan fisik dan penguasaan yuridis. Keduanya mempunyai aspek keperdataan pada seseorang. Penguasaan fisik atas tanah dilindungi oleh hukum sepanjang penguasaan tersebut mempunyai itikhad baik, sedangkan penguasaan yuridis merupakan kelengkapan administrasi dari penguasaan fisik itu sendiri. Dengan demikian, penguasaan seseorang atas tanah harus dilandasi dengan penguasaan fisik dan yuridis. Ada kalanya penguasaan fisik atas sebidang tanah terselenggara secara tidak langsung, misalnya seseorang memiliki tanah pertanian/pekarangan yang secara fisik dikuasai oleh pihak lain dalam bentuk perjanjian sewa-menyewa yang diakui secara hukum. Dengan demikian secara fisik tanah tersebut dikuasai oleh pihak lain,

tetapi secara yuridis tanah tersebut dimiliki oleh seseorang yang mempunyai dokumen kepemilikan.¹⁰²

Sebuah fakta yang hingga saat ini kita hadapi bahwa mayoritas bidang tanah belum terdaftar, dan sebuah fakta pula bahwa masih sering didapati surat-surat tanah di tengah-tengah masyarakat yang dibuat pada masa lalu oleh penguasa/pejabat daerah, seperti Camat dan Kepala Desa, atau pun oleh Notaris . Surat-surat tersebut beragam untuk sekedar menciptakan bukti tertulis dari tanah-tanah yang mereka kuasai, tanpa melalui prosedur pendaftaran tanah yang berlaku. Tanah-tanah tersebut ada yang belum dikonversi, ada pula tanah-tanah yang dikuasai oleh Negara dan kemudian diduduki oleh rakyat tanpa pengaturan, atau pun diatur oleh para Kepala Desa dan disahkan oleh para Camat. Seolah-olah tanah tersebut telah merupakan hak seseorang atau pun termasuk kategori hak-hak adat. Setelah berlaku UUPA dan khususnya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah maka telah terjadi status quo, artinya tidak mungkin lagi diterbitkan surat-surat keterangan tentang hak-hak seseorang kecuali menerangkan bahwa tanah tertentu memang hak-hak adat. Tanah-tanah yang belum terdaftar atau mengalami kesulitan untuk didaftarkan inilah yang pada umumnya merupakan penyebab utama timbulnya sengketa/masalah pertanahan .

Biasanya hal itu terjadi sejalan dengan perkembangan wilayah, bahwa tanah berkembang menjadi sumberdaya yang semakin strategis karena jumlahnya yang terbatas dan semakin beragamnya konflik kepentingan yang berkaitan dengan tanah. Hal berikutnya yang kemungkinan muncul adalah spekulasi-spekulasi tanah yang mempermainkan tanah semata-mata sebagai barang komoditi. Tidak dapat dielakkan ketika sebuah wilayah akan dikembangkan ekonominya, para spekulasi ini akan mencoba peruntungan dengan membeli tanah-tanah berprospek ekonomis dengan harga yang murah, hingga pada suatu ketika jika mereka melihat peluang meraup keuntungan yang sangat besar, maka dijualnya tanah itu, demikian seterusnya. Jika ini terjadi maka dapat diperkirakan bahwa harga tanah akan membumbung tinggi dan terjadi fluktuasi harga yang tak menentu.

¹⁰² Tanjung Nugroho Akur Nurasa, *Op.Cit.*, hlm 9

Dampak berikutnya adalah kurang tertibnya alih penguasaan / pemilikan karena ketiadaan alas hak. Hal itu akan berdampak pula pada kualitas administrasi pertanahan jika dalam proses pendaftaran tanahnya menggunakan alas hak yang kurang berkepastian hukum, atau yang hanya sekedar menciptakan bukti penguasaan/pemilikan.¹⁰³

Ketentuan hukum tidak menyebutkan sertifikat sebagai satu-satunya alat bukti hak atas tanah, karena itu harus dipahami bahwa untuk membuktikan hak atas tanah adalah berlaku juga ketentuan tentang pembuktian hak pada umumnya sebagaimana ditentukan dalam hukum pembuktian.

Tanah-tanah milik negara yang telah dikuasai dan digarap oleh masyarakat secara turun temurun memiliki bukti surat keterangan tanah dari kepala desa atau lurah sebagai bukti awal sebelum bersertipikat. Penguasaan tanah atau lahan sebagian besar ditunjukkan dengan selembar kertas bermaterai yang biasa disebut "segel tanah" , proses pembuatan segel tanah inipun kebanyakan dilakukan dengan cara melalui para Aparat pemerintahan Desa, surat tanah ini, yang nama sebenarnya adalah Surat Keterangan Penguasaan Fisik Bidang Tanah, menerangkan penguasaan tanah atau lahan oleh yang bersangkutan.

Menurut Dr. Bruce Anzward, SH., M.H Segel adalah surat keterangan yang di keluarkan oleh ketua RT maupun lurah setempat untuk menggarap sebidang tanah milik Negara maupun tanah terlantar yang di kuasai kembali oleh Negara karena bertahun-tahun tidak di rawat oleh pemiliknya dan peiliknya diwajibkan untuk membayar pajak tiap tahunnya.¹⁰⁴ Karena penguasaan tersebut masyarakat sering salah mengartikan segel tersebut. Beberapa masyarakat mengira segel tersebut adalah bukti kepemilikan tanah yang mereka garap atau mereka tempati, padahal segel bukanlah bukti kepemilikan.

¹⁰³ *Ibid.*, hlm 10

¹⁰⁴Deasy Ratnasari, ***Surat Izin Membuka Tanah Negara Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 Kaitannya Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah***, (Makasar: Tesis, Universitas Hasanuddin, 2017), hlm.85.

Segel yang sebenarnya adalah surat pajak hasil bumi, sebelum diberlakukannya UUPA memang merupakan bukti kepemilikan hak atas tanah, tetapi setelah berlakunya UUPA segel bukan lagi sebagai bukti hak atas tanah, namun hanya berupa surat keterangan objek atas tanah, dan berakhir dengan adanya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang dikenal sebagai surat keterangan tanah berupa segel bukan merupakan pemilikan hak.¹⁰⁵

Surat segel tanah atau bukti penguasaan fisik atas tanah yang diakui oleh pemerintah dan masyarakat di kota Balikpapan sebagai salah satu alat bukti dalam pengajuan sertipikat hak milik. Untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum sesuai dengan Undang-undang Pokok Agraria, maka dapat dikatakan sertifikat merupakan hal yang penting untuk menjamin kepastian hukum.

Segel tanah merupakan alas bukti penguasaan hak yang di tandatangani oleh pemiliknya kemudian RT, saksi-saksi dan dikuatkan oleh lurah dan diketahui oleh camat untuk peregristrasian, dimana antara kelurahan dan kecamatan tidak berhubungan dengan kantor pertanahan, karena pada umumnya subyek hukum yang ingin memperoleh suatu bidang tanah pasti menanyakan status tanah tersebut ke kantor pertanahan, bukan pada kecamatan/kelurahan.

Kewenangan lurah/kepala desa juga diatur di dalam Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 ketentuan Pasal 39 ayat (1) huruf b angka 1) dan angka 2), disebutkan bahwa :

Mengenai bidang tanah yang belum terdaftar, kepadanya tidak disampaikan:

- 1) surat bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) atau surat keterangan Kepala Desa /Kelurahan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan menguasai bidang tanah tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2); dan
- 2) Surat keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah yang bersangkutan belum besertipikat dari Kantor Pertanahan, atau untuk tanah yang terletak di daerah yang jauh dari kedudukan Kantor

¹⁰⁵ Pasal 4 Ayat (1) **Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1985** tentang Pajak Bumi dan Bangunan.

3)Pertanahan, dari pemegang hak yang bersangkutan dengan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan;

Bukti tertulis yang dilampirkan dalam permohonan tersebut berupa segel tanah yang dikeluarkan oleh Desa dan diketahui oleh Camat dimana letak tanah. Keterangan tersebut tidak bersifat baku, tapi hanya surat pernyataan yang menyatakan bahwa tanah tersebut merupakan tanah Negara yang dikuasai atau digarap oleh pemohon. Apabila terdapat peralihan atas garapan tersebut, maka cukup dilampirkan Surat Pelepasan Garapan dari penggarap semula kepada pembeli yang diketahui Kepala Desa dan Camat. Selanjutnya sertifikat diproses melalui mekanisme Pemberian Hak dengan terlebih dahulu dilakukan pemeriksaan tanah oleh Panitia A. Hasil pemeriksaan tanah oleh Panitia A dituangkan dalam Risalah Pemeriksaan Tanah, kemudian diusulkan ke Direktorat Agraria Provinsi Kalimantan Timur untuk diterbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak. Dalam permohonan hak ini tidak ditemukan adanya bukti pengumuman sebagaimana perlakuan terhadap proses penegasan atau pengakuan hak, yaitu melalui pengumuman selama 2 bulan.

Pengertian Pembuktian adalah penyajian alat-alat bukti yang sah menurut hukum oleh para pihak yang berperkara kepada hakim dalam suatu persidangan, dengan tujuan untuk memperkuat kebenaran dalil tentang fakta hukum yang menjadi pokok sengketa, sehingga hakim memperoleh dasar kepastian untuk menjatuhkan keputusan.¹⁰⁶ Menurut M. Yahya Harahap, pembuktian adalah kemampuan Penggugat atau Tergugat memanfaatkan hukum pembuktian untuk mendukung dan membenarkan hubungan hukum dan peristiwa-peristiwa yang didalilkan atau dibantahkan dalam hubungan hukum yang diperkarakan. Subekti, mantan Ketua MA RI dan guru besar hukum perdata pada Universitas Indonesia berpendapat bahwa pembuktian adalah suatu proses bagaimana alat-alat bukti dipergunakan, diajukan atau dipertahankan sesuatu hukum acara yang berlaku.¹⁰⁷

¹⁰⁶Bahtiar Effendie, Masdari Tasmin, dan A.Chodari, *Loc.,Cit.*, hlm. 50.

¹⁰⁷Subekti, *Loc.,Cit.*, , hlm. 7.

Menurut Sudikno Mertokusumo, membuktikan mengandung beberapa pengertian, yaitu:¹⁰⁸

- c. Membuktikan dalam arti logis, berarti memberi kepastian yang bersifat mutlak, karena berlaku bagi setiap orang dan tidak memungkinkan adanya bukti lawan.
- d. Membuktikan dalam arti konvensional, berarti memberi kepastian tetapi bukan kepastian mutlak melainkan kepastian yang relatif sifatnya yang mempunyai tingkatan-tingkatan sebagai berikut:
 - 1) Kepastian yang hanya didasarkan pada perasaan, sehingga bersifat intuitif dan disebut *conviction intime*.
 - 2) Kepastian yang didasarkan pada pertimbangan akal, sehingga disebut *conviction raisonnee*.
 - 3) Membuktikan dalam arti yuridis (dalam hukum acara perdata), tidak lain berarti memberi dasar-dasar yang cukup kepada hakim yang memeriksa perkara guna memberi kepastian tentang kebenaran peristiwa yang diajukan.

Teori Pembuktian di dalam penelitian tesis ini digunakan penulis untuk mengetahui kedudukan hukum surat segel tanah sebagai alat bukti tertulis untuk pendaftaran tanah pertama kali setelah di terbitkannya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara. Dengan kata lain, alat bukti tersebut menjadi bukti penguasaan atas tanah bagi masyarakat Kota Balikpapan guna keperluan untuk meningkatkan status alas hak tersebut menjadi sertifikat.

Sehingga penulis mengambil kesimpulan terkait jawaban dari masalah tersebut diatas bahwa kedudukan hukum segel tanah sebagai alat bukti untuk pendaftaran tanah pertama kali telah digantikan oleh surat Izin Membuka Tanah Negara sebagai alat bukti penguasaan tanah sebagai sarana untuk mendaftarkan alas hak tersebut ke Kantor Badan Pertanahan untuk memperoleh sertifikat.

4.2.2 Permasalahan Segel Tanah Di Kota Balikpapan

Kasus pertanahan merupakan benturan kepentingan (*conflict of interest*) di antara siapa sebagai contoh konkret antara perorangan dengan

¹⁰⁸Sudikno Mertokusumo, *Loc., Cit.,*, hlm. 127.

perorangan; perorangan dengan badan hukum; badan hukum dengan badan hukum dan lain sebagainya. Sehubungan tersebut di atas, guna kepastian hukum yang diamanatkan UUPA, maka terhadap antara dapat respons atau reaksi (masyarakat dan pemerintah). Menurut Sarjita, sengketa pertanahan adalah: perselisihan yang terjadi antara dua pihak atau lebih yang merasa atau dirugikan pihak-pihak tersebut untuk penggunaan dan penguasaan hak atas tanahnya, yang diselesaikan melalui musyawarah atau melalui pengadilan.¹⁰⁹

Pengertian sengketa pertanahan dirumuskan dalam Pasal 1 Peraturan Kepala Nasional Nomor 1 tahun 1999, adalah perbedaan pendapat antara pihak yang berkepentingan mengenai keabsahan suatu hak, pemberian hak atas tanah, pendaftaran hak atas tanah, termasuk peralihan dan penerbitan tanda bukti haknya serta pihak yang berkepentingan yang merasa mempunyai hubungan hukum dan pihak lain yang berkepentingan terpengaruh oleh status hukum tanah tersebut.

Timbulnya sengketa hukum atas tanah adalah bermula dari pengaduan sesuatu pihak (orang atau badan) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah, prioritas maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.¹¹⁰

Sengketa tanah yang timbul antara lain terkait dengan warisan, penerbitan sertifikat, perbuatan hukum peralihan hak atas tanah (jual beli, hibah), dan pembebasan tanah untuk kepentingan umum. Sumber sengketa tanah yang terjadi secara umum dapat dibagi menjadi 5 (lima) kelompok: ¹¹¹

1. Sengketa disebabkan oleh kebijakan pemerintah pada masa Orde Baru.

¹⁰⁹Sarjita, ***Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan***, (Tugujogja, Yogyakarta)., hlm.30

¹¹⁰Rusmadi Murad, ***Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah, Cetakan Pertama***, (Bandung, Alumni, 2010)., hlm. 22.

¹¹¹Rachmadi Usman, ***Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan***, (Bandung, Citra Aditya Bakri), hlm.4

2. Tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan tentang sumber daya agrarian.
3. Tumpang tindihnya penggunaan tanah.
4. Kualitas sumberdaya manusia dari aparat pelaksana.
5. Berubahnya pola pikir masyarakat terhadap penguasaan tanah.

Definisi mengenai sengketa pertanahan mendapat penekanan dalam Peraturan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, yang mengatakan bahwa sengketa pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara social-politis. Status hukum antara subyek sengketa dengan tanah yang menjadi obyek sengketa bisa berupa pemilik, pemegang hak tanggungan, pembeli, penerima hak, penyewa, pengelola, penggarap, dan sebagainya.

Sedangkan obyek sengketa tanah meliputi tanah milik perorangan dan badan hukum, tanah aset Negara atau pemda, tanah Negara, tanah adat dan ulayat, tanah eks hak barat, tanah hak nasional, tanah perkebunan, serta jenis kepemilikan lainnya. Secara lebih rinci, Keputusan Kepala BPN RI Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan mengklasifikasikan akar konflik pertanahan sebagai berikut:¹¹²

1. Kasus Penguasaan dan Pemilikan
2. Kasus Petapan dan Pendaftaran Tanah
3. Kasus Batas Bidang Tanah
4. Kasus Ganti Rugi Eks Tanah Partikelir
5. Kasus Tanah Ulayat
6. Kasus Tanah Obyek Landreform
7. Kasus Pengadaan Tanah
8. Kasus Pelaksanaan Putusan

Permasalahan tumpang tindih penggunaan tanah dan kasus penguasaan dan pemilikan tanah di Kalimantan Timur tepatnya di Kota Balikpapan , bukti fisik penguasaan hak atas tanah yaitu berupa segel tanah

¹¹²Bernhard Limbong, *Politik Tanah*, (Jakarta, Pustaka Margaretha, 2009)., hlm. 88

yang diakui oleh pemerintah dan masyarakat di kota Balikpapan sebagai salah satu alat bukti dalam pengajuan sertifikat hak milik seringkali muncul sengketa tanah/lahan dikarenakan pengeluaran segel tanah yang terlalu sering, serta terjadi tumpang tindih satu sama lain. Hal tersebut dikarenakan proses pembuatan segel tanah kebanyakan dilakukan dengan cara melalui para Aparat pemerintahan Desa, dengan membayar tarif tertentu.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 bahwa kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah sebagaimana yang diamanatkan UUPA mengandung dua dimensi yaitu kepastian obyek hak atas tanah dan kepastian subyek hak atas tanah. Salah satu indikasi kepastian obyek hak atas tanah ditunjukkan oleh kepastian letak bidang tanah yang berkoordinat geo-referensi dalam suatu peta pendaftaran tanah, sedangkan kepastian subyek diindikasikan dari nama pemegang hak atas tanah tercantum dalam buku pendaftaran tanah pada instansi pertanahan. Secara ringkas, salinan dari peta dan buku pendafataran tanah tersebut dikenal dengan sebutan SertifikatTanah. Sertifikat hak atas tanah sebagai hasil akhir proses pendaftaran hak atas tanah termasuk perubahan-perubahan menyangkut subyeknya, status haknya dan perbuatan- perbuatan hukum yang dilakukan terhadap tanahnya merupakan alat pembuktian yang kuat sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Sertifikat merupakan tanda bukti yang kuat dan bukan merupakan tanda bukti yang mutlak/sempurna menurut ketentuan UUPA dan Peraturan Pemerintah yang melaksanakannya (Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun1997).¹¹³

Surat Keterangan Penguasaan Fisik Bidang Tanah berupa segel tanah ini, menerangkan penguasaan tanah atau lahan oleh yang bersangkutan, bukan diterangkan oleh pihak Pemerintahan Desa. Di surat Tanah ini posisi Kepala Desa dan Ketua RT hanya selaku mengetahui, yang lebih dititik beratkan

¹¹³Permadi I., **Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum**, Yustisia Jurnal Hukum , 2016 Vol. 5(2), hlm. 457

adalah pihak yang menguasai tanah atau lahan tersebut, dimana bilamana ia memuat data palsu atau rekayasa bersedia dituntut secara hukum yang berlaku.

Kantor pertanahan sering kali tidak mengecek status lahan/tanah tersebut kepada kecamatan atau wilayah setempat untuk bisa mengeluarkan sertifikat, dan yang lebih parah lagi kantor pertanahan dapat mengeluarkan sertifikat ganda, dimana sebelumnya di obyek yang sama sudah ada sertifikatnya. Hal ini disebabkan karena banyaknya pemohon serta kurangnya Sumber Daya Manusia yang berkompeten secara maksimal dalam melakukan pelayanan administrasi khususnya di bidang pertanahan. Segel tanah di Kota Balikpapan juga menjadi salah satu masalah pertanahan karena sering diajukan ke pengadilan.

Segel merupakan dokumen yang sesungguhnya yang tidak mampu di pertanggung jawabkan seperti penentuan titik kordinat hingga batas-batas tanah lain halnya dengan IMTN sudah terukur, tanahnya dimana, titik kordinatnya jelas. IMTN ini di terbitkan bukan di tingkat kelurahan melainkan tingkat kecamatan maupun tingkat kota tetapi tetap melibatkan RT dan pihak kelurahan dalam hal mengetahui titik kordinatnya. Hal demikian juga mempermudah seseorang untuk meningkatkan status tanah mereka menjadi sertifikat karna titik kordinat dan lainnya sudah di ketahui dan di ukur sebelumnya di saat pengurusan IMTN. Bahkan pihak BPN pun di libatkan dalam hal proses pembuatan IMTN sehingga mempermudah pihak BPN untuk memproses bilasanya masyarakat ingin meningkatkan IMTNnya ini menjadi sertifikat. Karena sebelum adanya perda IMTN ini segel-segel di BPN yang ingin di daftarkan menjadi sertifikat banyak tertumpuk terkendala tanah tidak di ketahui lokasi yang pastinya. Fakta tegas pemaparan dari kabag hukum pemkot Balikpapan seperti yang penulis paparkan dalam latar belakang, tidak hanya itu ketika ingin meningkatkan status tanah seseorang barulah di ketahui segel tersebut tumpang tindih

Surat segel tanah atau bukti penguasaan fisik atas tanah. Untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum sesuai dengan Undang-undang Pokok Agraria, maka dapat dikatakan sertifikat merupakan hal yang penting untuk menjamin kepastian hukum.

4.2.3 Segel Tanah Sebagai Alat Bukti Tertulis Untuk Pendaftaran Tanah Pertama Kali Setelah Diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara

Suatu bidang tanah diwajibkan untuk didaftarkan terlebih mengenai hak milik atas tanah. Hal tersebut tercantum di dalam ketentuan Pasal 23 UUPA bahwa hak milik dan setiap peralihan, hapus dan pembebanan harus didaftarkan. Pendaftaran hak atas tanah inilah yang nantinya akan melahirkan suatu produk hukum yang digunakan sebagai alat pembuktian yang kuat. Produk hukum yang dimaksud adalah sertifikat hak atas tanah, atau dalam konteks ini adalah sertifikat hak milik atas tanah.

Adapun pendaftaran untuk pertama kali dapat dilihat dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Pendaftaran tanah yang meliputi pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan dilakukan melalui data yang tersedia. Baik data fisik maupun data yuridis. Dalam rangka pengumpulan dan pengolahan data fisik, dilakukan kegiatan dengan pengukuran dan pemetaan. Adapun kegiatan pembuktian hak yaitu meliputi hak baru. Pembuktian hak dan pembukuannya di mana sebelum hak atas tanah tersebut dibukukan harus dibukukan terlebih dahulu adanya hak tersebut dan tentunya siapa pemiliknya. Pembuktian hak baru adalah hak-hak yang baru diberikan atau diciptakan sejak mulai berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan pembuktian hak-hak lama yaitu terutama hak-hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak yang ada pada Pokok Agraria waktu Undang-Undang Pokok Agraria mulai berlaku dan pemberian hak-hak baru atau yang diciptakan sejak mulai berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria yang belum didaftar menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Pembagian kegiatan pembuktian tersebut dimaksudkan untuk membedakan antara pembuktian hak baru yang dilakukan terhadap tanah negara dan pembuktian hak lama untuk tanah hak adat termasuk tanah milik adat. Berdasarkan pendaftaran tanah untuk pertama kali (pembuatan sertifikat) adalah diproses melalui pendaftaran konversi/pengakuan hak untuk tanah milik adat dan pemberian hak untuk tanah negara.

Di Kota Balikpapan, penerbitan sertipikat saat ini diproses melalui mekanisme pemberian hak dalam hal ini merupakan tanah Negara. Sesuai dengan ketentuan yang berlaku berdasarkan Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan maka setiap permohonan hak atas tanah Negara diproses atas pertimbangan tim Panitia Pemeriksa Tanah A, yang hasilnya dituangkan dalam berita acara tanpa dilakukan pengumuman selama 60 hari. Namun dalam pelaksanaannya, proses penerbitan Surat Keputusan Pemberian Hak oleh Kepala Kantah terlebih dahulu dilakukan pengumuman selama 60 hari. Hal ini dilakukan dengan alasan untuk mengimplementasi asas publisitas guna menjamin kepastian hukum hak atas tanah.

Keberadaan segel tanah sebagai bukti penguasaan fisik bidang tanah diakui oleh pemerintah dan masyarakat kota Balikpapan sebagai salah satu bukti dalam pengajuan sertipikat hak milik untuk mendapatkan suatu hak penguasaan atas tanah. Masyarakat lebih memilih memakai surat penguasaan tanah yaitu berupa segel tanah yang dibuat oleh Lurah karena harganya lebih terjangkau. Segel tanah dapat dikategorikan sebagai alas hak yang diajukan sebagai kelengkapan persyaratan permohonan hak atas tanah, namun segel tanah tersebut menjadi permasalahan pertanahan tersendiri di Kota Balikpapan. Permasalahannya yakni tumpang tindih segel tanah dalam satu obyek tanah.

Dengan adanya surat edaran Walikota Balikpapan Nomor 591/2060/Prthn-Perkot/2011 yang didasarkan oleh Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka tanah Negara maka setiap pemilik segel tanah wajib memohonkan segel tanah menjadi surat keterangan Izin membuka tanah negara (IMTN) terlebih dahulu untuk syarat meningkatkan status hak menjadi sertifikat di kantor pertanahan. Keberadaan segel tanah masih tetap berlaku namun hanya sebagai dasar penyerahan atau peralihan penggarapan tanah. Dengan ini Segel tanah telah ditertibkan oleh surat Izin Membuka Tanah Negara.

Pemerintah Kota Balikpapan mencoba untuk menyederhanakan saja, tetapi karena permasalahan tanah di Balikpapan itu cukup pelik dan harus diatur sedemikian rupa agar masyarakat dapat terlindungi haknya. maka

IMTN itu hanya sebagai salah satu persyaratan untuk peregistrasian, bukan sebagai suatu momok yang wajib mengurus IMTN sebagai pengganti segel tanah, tetapi karena tanah-tanah di Balikpapan ini banyak yang latar belakangnya sudah tumpang tindih, yang kepemilikan obyek tanah tersebut dimiliki lebih dari satu orang, sehingga mengurus IMTN pun akhirnya menjadi suatu kewajiban untuk dapat mengetahui adanya permasalahan dari awal dan tidak menyulitkan masyarakat dalam pengurusan sertifikat di kantor pertanahan. Sehingga dengan Peraturan Daerah dan surat edaran tersebut dapat meminimalisir terjadinya tumpang tindih segel tanah sehingga dalam penerbitan sertifikat pun tidak ada hambatan dan semakin mempermudah jalannya proses pendaftaran tanah. Pasalnya IMTN menjadi alas hak yang isinya sama dengan segel tanah, dan tidak merubah substansi dari isi yang ada di segel tanah. Inovasi dari surat keterangan IMTN, hanya adanya tambahan pengukuran ulang agar batasnya sesuai dengan perkembangan yang ada.¹¹⁴

Pendaftaran tanah yang berdasarkan IMTN hanya berlaku untuk pendaftaran hak atas tanah untuk pertama kali terhitung setelah diterbitkan Peraturan Daerah tentang IMTN tersebut. Tetapi untuk masyarakat yang telah mendaftarkan hak atas tanah berdasarkan segel yang telah diurus oleh BPN tidak perlu lagi untuk kembali mendaftarkan tanahnya untuk penerbitan IMTN, sama halnya untuk masyarakat yang telah memperoleh sertifikat juga tidak perlu mendaftarkan lagi tanahnya ke IMTN. Perda ini berlaku hanya untuk tanah yang belum di daftarkan sertifikat setelah dikeluarkannya perda IMTN.

Teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch menyatakan bahwa sesuatu yang dibuat pasti memiliki cita atau tujuan.¹¹⁵ Tujuannya merupakan suatu nilai yang ingin diwujudkan manusia. Tujuan hukum yang utama ada tiga, yaitu: keadilan untuk keseimbangan, kepastian untuk ketetapan, kemanfaatan untuk kebahagiaan. Pemikiran para pakar hukum, bahwa wujud dari kepastian hukum pada umumnya berupa

¹¹⁴Rikip Agustani, ***Soal Regulasi IMTN Ini Kata Rizal Efendi***, diakses di <http://balikpapan.prokal.co/read/news/172031>, pada tanggal 29 Maret 2019

¹¹⁵Muhamad Erwin, ***Filsafat Hukum: Refleksi Krisis Terhadap Hukum***, (Jakarta; PT. Raja Grafindo Persada, 2011) hlm. 123.

peraturan tertulis yang dibuat oleh suatu badan atau lembaga yang mempunyai otoritas akan hal itu. Kepastian hukum itu sendiri merupakan salah satu asas dalam tata pemerintahan yang baik, karena kepastian akan membuat warga masyarakat mendapatkan perlindungan hukum. Suatu kepastian hukum mengharuskan terciptanya suatu peraturan umum atau kaidah umum yang berlaku secara umum, serta mengakibatkan bahwa tugas hukum umum untuk mencapai kepastian hukum (demi adanya ketertiban dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia). Hal ini dilakukan agar terciptanya suasana yang aman dan tentram dalam masyarakat luas dan ditegakkannya serta dilaksanakan dengan tegas.¹¹⁶

Radbruch menjelaskan bahwa cita hukum ditopang oleh 3 (tiga) nilai yakni kepastian hukum, keadilan, serta kemanfaatan.¹¹⁷ Ketiganya tidak selalu berhubungan harmonis atau selaras, melainkan saling berhadapan dan terkadang bertentangan satu sama lain. Keadilan bisa bertabrakan dengan kemanfaatan dan kepastian hukum, tuntutan kemanfaatan bisa bertabrakan dengan keadilan dan kepastian hukum dan seterusnya.¹¹⁸ Ada empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu:

- Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu ialah perundang-undangan.
- Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan.
- Ketiga, bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang sangat jelas sehingga meminimalisir kekeliruan dalam pemaknaan, disamping mudah dilaksanakan.
- Keempat, hukum positif tidak boleh mudah diubah.

Tujuan hukum semata-mata untuk mewujudkan '*legal certainty*' (kepastian hukum). "Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek seharusnya atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum

¹¹⁶Soerjono Soekanto, ***Penegakan Hukum***, (Bandung; Binacipta, 1983), hlm.15.

¹¹⁷Dwika, ***Keadilan dari Dimensi Sistem Hukum***, di akses di <http://kompasiana.com> pada tanggal 31 Januari 2019.

¹¹⁸ Achmad Ali, ***Loc.Cit.***, hlm. 292.

menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu.”¹¹⁹

Menurut Mochtar Kusumaatmadja berkaitan dengan kepastian, menyatakan bahwa :

“Untuk mencapai ketertiban dalam masyarakat, diusahakan adanya kepastian dalam pergaulan antar manusia dalam masyarakat teratur, tetapi merupakan syarat mutlak bagi suatu organisasi hidup yang melampaui batas-batas saat sekarang. Karena itulah terdapat lembaga-lembaga hukum, seperti perkawinan, hak milik dan kontrak. Tanpa kepastian hukum dan ketertiban masyarakat yang dijelmakan olehnya manusia tak mungkin mengembangkan bakat-bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal dalam masyarakat tempat ia hidup.”¹²⁰

Kepastian hukum adalah suatu eksekusi dari pejabat yang berwenang, putusan pengadilan, atau segala hal mengenai perbuatan hukum yang memiliki sifat menjamin adanya suatu hal yang pasti dari suatu norma tertentu. “ teori mengenai kepastian hukum ini memiliki dua penjelasan, yaitu keamanan hukum bagi rakyat selaku individu dari kesewenangan pemerintah karena adanya aturan hukum yang bersifat universal atau umum itu individu sehingga mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu dan adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan.¹²¹ Sehingga bagi penulis membuat kesimpulan dalam hal ini bahwa kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan dari aturan oleh subyek hukum yang diberi kewenangan oleh peraturan tersebut merupakan bentuk dari kepastian hukum.

Teori Kepastian Hukum di dalam penelitian tesis ini digunakan untuk memecahkan permasalahan mengenai proses pendaftaran tanah pertama kali dengan alat bukti berupa segel tanah. Dengan kata lain, terciptanya

¹¹⁹ Peter Marzuki, *Loc.Cit.*, hlm. 158

¹²⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Loc.Cit.*, hlm. 6.

¹²¹ Peter Mahmud Marzuki, *Loc.Cit.*, hlm. 158.

kepastian hukum yang akan diperoleh masyarakat untuk meningkatkan alas hak nya menjadi sertifikat dengan pendaftaran tanah pertama kali yaitu dengan di terbitkannya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara yang semula di daftarkan dengan bukti penguasaan hak atas tanah berupa surat segel kini digantikan dengan Surat Izin Membuka Tanah Negara.

Oleh karena itu penulis mengambil kesimpulan bahwa teori kepastian ini digunakan untuk menjawab permasalahan diatas yaitu sertifikat merupakan jaminan bagi masyarakat dalam mendaftarkan bukti awal penguasaan hak atas tanah nya yang kini berupa Surat Izin Membuka Tanah Negara sebagai pengganti segel tanah sehingga dalam proses penerbitan sertifikat terkait pendaftaran tanah pertama kali tidak ada hambatan dan semakin mempermudah jalannya proses pendaftaran tanah. Sehingga tercapailah tujuan pendaftaran tanah menurut Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria dan ditegaskan kembali dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Kepastian hukum yang dapat dijamin meliputi kepastian mengenai letak batas dan luas tanah, status tanah dan orang yang berhak atas tanah dan pemberian surat berupa sertipikat.

BAB V

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

- 5.1.1** Rasio Legis diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara oleh Pemerintah Kota Balikpapan adalah berdasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan yaitu Kepala Badan Pertanahan Nasional telah menerbitkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan. Berpedoman dari peraturan tersebut maka di keluarkannya surat edaran nomor 591/2060/Perkot-Ptnh/2011 Tentang Pemberitahuan Pemberlakuan Izin Membuka Tanah Negara oleh Walikota Balikpapan. Dikarenakan status tanah di Kota Balikpapan merupakan tanah Negara, yang artinya tanah tersebut langsung dikuasi oleh negara sehingga masyarakat Kota Balikpapan dalam menggunakan dan memfungsikan tanah tersebut diwajibkan untuk mendaftarkan IMTN berdasarkan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara diperkuat dengan Peraturan Walikota Balikpapan Nomor 33 Tahun 2017 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara.
- 5.1.2** Kedudukan hukum segel tanah sebagai alat bukti tertulis untuk pendaftaran tanah pertama kali telah ditertibkan oleh Surat Izin Membuka tanah Negara yang didasarkan pada Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara, sehingga kedudukan hukum segel tanah tetap berlaku sebagai alat bukti tertulis namun hanya sebagai dasar penyerahan atau peralihan penggarapan tanah. Oleh karena itu pemilik segel tanah wajib memohonkan segel tanah menjadi surat keterangan Izin membuka tanah negara terlebih dahulu untuk syarat meningkatkan status alas hak menjadi sertifikat di kantor pertanahan.

5.2 Saran

5.2.1 Kepada Pemerintah khususnya pemerintah Kota Balikpapan ,IMTN adalah suatu kebaruan di bidang pertanahan yang bermanfaat bagi masyarakat terutama dalam memperbaharui sistem pelayanan di bidang pertanahan karena dapat mengetahui batas wilayah terkini suatu bidang tanah sesuai dengan perkembangan zaman agar keakuratan tetap terjaga dan mempermudah pendaftaran hak di kantor pertanahan sehingga mencegah pemicu terjadinya tumpang tindih segel tanah di bidang pertanahan. IMTN yang didasarkan pada Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara merupakan suatu peraturan yang dapat dijadikan sebagai solusi dalam permasalahan pendaftaran tanah terutama dapat mengurangi adanya konflik pertanahan yaitu sengketa tanah atau tumpang tindih segel tanah, maka dari itu penulis menyarankan agar peraturan terkait IMTN tersebut dapat menjadi inspirasi atau masukan bagi pemerintah, baik pemerintah pusat maupun daerah untuk dapat menerapkan peraturan terkait IMTN ini di seluruh wilayah Republik Indonesia terutama bagi daerah yang permasalahan tanahnya cukup pelik, serta membantu Badan Pertanahan Nasional sebagai penyelenggara pendaftaran tanah pertama kali agar memudahkan proses pendaftaran tanah dan semakin melancarkan tertib administrasi pertanahan .

5.2.2 Kepada masyarakat kota Balikpapan khususnya pemilik segel tanah, dalam rangka menjamin kepastian hukum sesuai dengan ketentuan pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Pokok Agraria , yang menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Kepastian hukum terhadap hak atas tanah ditandai dengan adanya sertifikat sebagai alat bukti kepemilikan tanah, dengan begitu secara tidak langsung masyarakat akan sadar betapa pentingnya bukti hak atas tanah berupa sertifikat yang dapat memberikan kekuatan dan kepastian hukum terhadap bidang tanah yang dimilikinya.

Daftar Pustaka

BUKU

Adrian Sutedi, ***Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya***, Jakarta; Sinar Grafika, 2017

Ali Achmad Chomzah, ***Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*** Jakarta; Jilid 1, Prestasi Pustaka, 2004

Muhammad Bakrie, "***Hak Menguasai Tanah oleh Negara (Paradigma Baru untuk Reforma Agraria)***", Malang: UB Press, 2011

Supriyadi, ***Aspek Hukum Tanah Aset Daerah Menemukan Keadilan, Kemanfaatan, dan Kepastian Eksistensi Tanah Aset Daerah***, Jakarta : Prestasi Pustaka , 2010

Boedi Harsono I, ***Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya***, Jakarta; Djambatan, 2003

Tanjung Nugroho Akur Nurasa, ***Permasalahan Surat Ijin Memakai Tanah Negara sebagai "Alas Hak" Dalam Pendaftaran Tanah Di Kota Tarakan*** , Yogyakarta, Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2014

Sriyatmi Erna , Waskito, ***Pendaftaran Tanah***, Jakarta; Pusat Pendidikan Dan Pelatihan Kementrian Agraria Dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional, 2015

A. P. Parlindungan, ***Pendaftaran Tanah Di Indonesia***, Bandung; Mandar Maju, 2009

Justisia Pradnya Paramita, ***Politik Hukum Di Bidang Pendaftaran Tanah, Dalam Samun Ismaya, Hukum Administrasi Pertanahan*** , Yogyakarta; Graha Ilmu, 2013

Bahtiar Effendie, Masdari Tasmin, dan A.Chodari, ***Surat Gugat Dan Hukum Pembuktian Dalam Perkara Perdata*** , Bandung; Citra Aditya Bakti, 1999

Subekti, ***Hukum Pembuktian*** , Jakarta; Pradnya Paramita, 1991

Sudikno Mertokusumo, ***Hukum Acara Perdata Indonesia, Edisi enam*** Yogyakarta; Liberty, 2002

Muhamad Erwin, ***Filsafat Hukum: Refleksi Krisis Terhadap Hukum***, Jakarta; PT. Raja Garfindo Persada, 2011

Soerjono Soekanto, ***Penegakan Hukum***, Bandung; Binacipta, 1983

Peter Marzuki, ***Pengantar Ilmu Hukum***, Jakarta; Kencana Prenada Media, 2008

Mochtar Kusumaatmadja, ***Fungsi dan perkembangan Hukum dalam pembangunan Nasional***, Jilid III, Bandung; Majalah Pajajaran, 1970

Stout HD, *de Betekenissen van de wet*, dalam Irfan Fachruddin, ***Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah***, Bandung; Alumni, 2004

Nur Basuki Winarnno, ***Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi, laksbang mediatama***, Yogyakarta, 2008

Adrian Sutedi, ***Sertifikat Hak Atas Tanah***, Jakarta, Sinar Grafika, Cetakan Kedua, 2012

Bahtiar Efendi, ***Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya***, Bandung; Alumni, 2005

Jayadi setiabudi, ***Tata Cara Mengurus Tanah, Rumah Serta Segala Perizinannya***, Jakarta : Suka Buku, 2012

Adrian Sutedi, ***Sertifikat Hak Atas Tanah Cetakan 2***, Jakarta: Sinar Grafika. 2012

Anshoruddin, ***Hukum Pembuktian Menurut Hukum Acara Islam dan Hukum Positif*** Surabaya: Pustaka Pelajar, 2004

Achmad Ali, ***Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence) Vol. I Pemahaman Awal***, Jakarta; Kencana Prenada Media, 2010

Abdulkadir Muhammad, . ***Hukum Acara Perdata Indonesia***, Jakarta : Citra Aditya, 2008

M. Yahya Harahap, ***Hukum Acara Perdata: Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*** , Jakarta; Sinar Grafika, 2005

Ali Achmad Chomzah, ***Hukum Pertanahn: Seri Hukum Pertanahan I & II***, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2002

Maria S.W Sumardjono, ***Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Social Dan Budaya***, Jakarta, Kompas, 2009

Budi Harsono, ***Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan Pelaksanaannya***, Jakarta, Djambatan. 2008

Kartini Muljadi dan Gunawan W., ***Hak-Hak Atas Tanah Seri Hukum Harta Kekayaan***, Jakarta; Prenada Media, 2004

Herman Hermit, ***Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara Dan Tanah Pemda***, Bandung; Mandar Maju, 2004

Darwin Ginting, **Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Bidang Agribisnis Hak Menguasai Negara dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia**, Bogor: Ghalia Indonesia, 2010

Mr. J.B Ten Berge J.M., **Pengantar Hukum Perizinan**, disunting oleh Philipus M.Hadjon, Surabaya, Yuridika, 1993

Peter Mahmud, **Penelitian Hukum**, Jakarta: Kencana Predana Media Group. 2005

Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, **Penelitian Hukum (Legal Research)**, Jakarta; Sinar Grafika, 2014

Abintoro Prakoso, **Penemuan Hukum, system, metode, Aliran dan Prosedur dalam menemukan Hukum**, Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2016

Sunaryati Hartono, **Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20**, Bandung; Alumni, 2006

Bambang Waluyo, **Penelitian Hukum Praktek**, Jakarta; Sinar Grafika, 2002

John Salindeho, "**Masalah Tanah Dalam Perkembangan**", Jakarta: Sinar Grafika, 1993, hlm. 171

Achmad Chulaemi, "**Hukum Agraria, Perkembangan, Macam-macam Hak Atas Tanahdan Pemindahannya**", Semarang: FH Undip, 1986

Andy Hartanto, **Problematika Hukum Jual Beli Tanah Belum Bersertipikat**, Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2009

Sarjita, **Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan**, Tugujogja, Yogyakarta

Rusmadi Murad, **Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah, Cetakan Pertama**, Bandung, Alumni, 2010

Rachmadi Usman, **Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan**, Bandung, Citra Aditya Bakri Bernhard Limbong, **Politik Tanah**, Jakarta, Pustaka Margaretha, 2009

Muhamad Erwin, **Filsafat Hukum: Refleksi Krisis Terhadap Hukum**, (Jakarta; PT. Raja Garfindo Persada, 2011) hlm. 123.

Soerjono Soekanto, **Penegakan Hukum**, Bandung; Binacipta, 1983

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria ; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104 ; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244

Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Negara Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya ; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan ; Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara Tahun 1985 yang telah dicetak ulang

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah ; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 nomor 59 ; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah - Tanah Negara (Lembaran Negara Tahun 1953 Nomor 14, Tambahan Lembar Negara Nomor 362)

Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 55 Tahun 2010 tentang Tata Naskah Dinas Di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri ; Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 536

Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara

Peraturan Walikota Nomor 33 Tahun 2017 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Izin Membuka Tanah Negara

Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan.

JURNAL

Octavianus M. Momuat, **Alat Bukti Tulisan Dalam Pemeriksaan Perkara Perdata Di Pengadilan.** Jurnal Lex Privatum, Vol.II/No. 1

Permadi I., **Kedudukan Hukum Persewaan Tanah Negara**, Perspektif Hukum Jurnal, 2017 Vol.16/No.2

Permadi I., **Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum**, Yustisia Jurnal Hukum , 2016 Vol. 5(2)

TESIS

Agung Raharjo, **Pendaftaran Konversi Tanah Hak Milik Adat oleh Ahli Waris**, Semarang, Tesis, Universitas Diponegoro, 2010

Ifah Annisa Permatasari, **Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Berdasarkan ALat Bukti Segel Tanah Dalam Rangka Penerapan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Izin Membuka Tanah Negara**, Malang, Tesis , Universitas Brawijaya, 2015

Deasy Ratnasari, **Surat Izin Membuka Tanah Negara Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 Kaitannya Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah**, (Makasar: Tesis, Universitas Hasanuddin, 2017), hlm.85.

DISERTASI

Muh. Hasrul, **Eksistensi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Efektif**, Makasar, Disertasi, Universitas Hasanuddin, 2017

KAMUS HUKUM

Subekti, **Kamus Hukum** , Jakarta: Pradnya Paramita, 2003

Andi Hamzah. **Kamus Hukum** , Jakarta: Ghalia Indonesia, 2009

INTERNET

Porkal.co, **Ingat Meski Sudah Ada IMTN Tanah Bukan Hak Mutlak**, di akses di <http://kaltim.prokal.co/read/news/246946>, pada tanggal 16 Februari 2019

Rikip Agustani, **Soal Regulasi IMTN Ini Kata Rizal Effendi**, diakses di <http://balikpapan.prokal.co/read/news/172031> pada tanggal 18 Maret 2019

Dwika, **Keadilan dari Dimensi Sistem Hukum**, diakses di <http://kompasiana.com> pada tanggal 31 Januari 2019

Zafrullah Salim, **Kedudukan Peraturan Menteri, Keputusan Menteri, Surat Edaran, dan Instruksi Presiden dalam Sistem Hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia**, diakses di <http://kompasiana.com> pada tanggal 18 April 2019